

PARECER nº 564/2024/PF-UFPE/PGF/AGU

PROCESSO nº 23076.034312/2024-78

INTERESSADO: Departamento de Física/CCEN

ASSUNTO: Contratação Direta – Dispensa de Licitação – Art. 75, XV da Lei 14.133/2021

Ementa: Contratação Direta. Dispensa de Licitação para Contratação de Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE. Serviço. Execução de Projeto. Lei nº 14.133/2021. Lei 8.958/1994. Decreto nº 7.423/2010. Resoluções do CONSUNI-UFPE 08/2018 e 12/2019. Possibilidade.

I – Relatório

1. Trata-se de processo administrativo, contratação direta da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE, para a prestação de serviços de apoio à gestão administrativa e financeira, visando à realização do Projeto intitulado Neurociência de Sistemas e Computacional: Uma Abordagem Integrada, firmado entre a Universidade Federal de Pernambuco e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE.

2. Os presentes autos foram instruídos, no que interessa para análise, com os seguintes documentos: autorização de participação de servidores da UFPE no projeto (doc. 3); declaração de indicação do fiscal com respectiva anuência (doc. 4); declaração de anuência do ordenador de despesas (doc. 5); projeto básico (doc. 8); declaração de anuência e responsabilidade do coordenador (doc. 10); declaração de dispensa de licitação e ratificação (doc. 11); declaração de vantajosidade (doc. 12); projeto básico (doc. 13); orçamento detalhado do projeto básico (doc. 14); solicitação de propostas (doc. 15); plano de trabalho (doc. 16); orçamento detalhado do plano de trabalho (doc. 17); cotação de preços (doc. 19); aprovação do Projeto pelo Centro de Ciências Exatas e da Natureza (doc. 21); proposta da FADE (doc. 22); parecer favorável da Pró-reitoria de Pesquisa da UFPE (doc. 26); declaração de aprovação da FADE (doc. 32); pareceres técnicos da DCCAc (docs. 34 e 49); lista de verificação (doc. 36); plano orçamentário anual (doc. 40); guia de recolhimento da união (doc. 45); formulário de cadastro e receitas próprias (doc. 46); minuta do Contrato (doc. 48); reserva orçamentária (doc. 50).

3. Eis o relatório.

II - Fundamentação

4. Os autos foram remetidos a essa Procuradoria, em face do que dispõe o art. 53, § 4º da Lei no 14.133/2021, para exame da minuta do contrato que se pretende celebrar com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE- FADE, cujo objeto é a realização do Projeto de Pesquisa intitulado Neurociência de Sistemas e Computacional: Uma Abordagem Integrada, vinculado ao Departamento de Física da Universidade Federal de Pernambuco.

5. O projeto será coordenado pelo Professor Mauro Copelli Lopes da Silva, SIAPE nº 1350993, lotado no Departamento de Ensino e Currículo - CE, conforme declaração de Anuência e Responsabilidade do Coordenador (doc. 10).

6. O Plano de Trabalho (doc. 16) informa tratar-se de um projeto de pesquisa que busca responder perguntas fundamentais relativas ao funcionamento do cérebro, conjugando técnicas

de Física Estatística, Dinâmica Não-Linear e Neurociência. A pesquisa se baseia em métodos científicos rigorosos, incluindo: a) Modelagem computacional; b) Análise de dados experimentais; e c) Realização de experimentos com registros extracelulares no cérebro de ratos.

7. A dispensa de licitação (doc.11) foi declarada pela Diretora do Centro de Ciências Exatas e da Natureza e foi ratificada pelo Reitor. Nela consta que a contratação se dará por dispensa de licitação com fulcro no Artigo 75, Inciso XV, da Lei 14.133/2021, para a contratação direta da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE), ao preço de R\$ e R\$ 299.156,51 (duzentos e noventa e nove mil e cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e um centavos), para o período de 24 (vinte e quatro), meses a contar da data de assinatura, por se tratar de fundação de apoio, nos termos da Lei 8.958/1994 e do Decreto nº 7.423/2010, instituição detentora de inquestionável reputação ético-profissional, sem fins lucrativos, além de ofertar o menor preço dentre os orçamentos obtidos.

8. A nova Lei de Licitações elenca no seu art. 75 as possibilidades de dispensar uma licitação, entre elas, a prevista no inciso XV, qual seja:

“Art. 75. É dispensável a licitação (...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos.”
(...)

9. No caso concreto, temos uma contratação direta da FADE, para prestação de serviços de apoio à gestão administrativa e financeira, visando à realização de Projeto.

10. As relações entre as universidades e as suas fundações são regidas pela Lei nº 8.958/1994 e pelo Decreto nº 7.423/2010.

11. A FADE, Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE, é uma instituição de direito privado e instituição de educação, pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem fins lucrativos (art. 1º do Estatuto – Registro em Cartório em 20/3/2023 – 2ºRTDPJ Registro 492162) fonte: <https://fade.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Alteracao-Aprovada-Reuniao-Extraordinaria-24.02.2021-REGISTRADA.pdf>.

12. Quanto à exigência de inquestionável reputação ética e profissional para a contratada, Flávio Garcia Cabral, citando lição de Lucas Rocha Furtado, diz que: “deve o administrador realizar pesquisa a fim de demonstrar a escolha de tal ou qual instituição. Não é possível ter a convicção acerca da idoneidade da fundação se não forem fornecidos elementos para tanto”.

13. A comprovação do credenciamento da FADE perante o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia, por força de exigência legal (art. 2º da Lei n. 8.958/1994) encontra-se em plena vigência, a partir da Portaria Conjunta nº. 50, de 12/5/2021, publicada no Diário Oficial da União de 14/5/2021 (Seção 1, p. 33), que renova a autorização dada à FADE, pelo período de 5 (cinco) anos, de atuar como fundação de apoio à Universidade Federal de Pernambuco – FADE/UFPE.

14. A respeito do processo de contratação direta, dispõe o artigo 72 da Lei n. 14133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I.- documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*
- II.- estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;*
- III.- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*
- IV.- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*
- V.- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*
- VI.- razão da escolha do contratado;*
- VII.- justificativa de preço;*
- VIII.- autorização da autoridade competente.*

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

15. Os documentos acima nominados são de observância obrigatória, exceto em casos pontuais indicados pelo legislador. A propósito, temos o entendimento contido no Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, elaborado pela Advocacia-Geral da União:

Cabe pontuar, por fim, que a etapa de Estudo Técnico Preliminar pode ser dispensada (artigo 14, da IN SEGES/ME nº 58/2022): (a) nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021; (b) na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021; e (c) e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, devendo, em qualquer dos casos, o gestor justificar expressamente nos autos a posição adotada, como, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação.

Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021). A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação.

16. Observa-se, pois, que o rol de elementos indicados no artigo 72 da nova Lei de Licitações pode exigir a presença obrigatória do elemento indicado no dispositivo legal e, em outras ocasiões, a depender da hipótese da contratação, não ser um documento obrigatório que tenha de constar nos autos.

17. Portanto, cabe ao órgão interessado na contratação instruir os autos e deixar evidente quais os elementos, dentre aqueles previstos no artigo 72 da nova lei de licitações, que devem constar obrigatoriamente no processo de contratação direta e outros cuja exigência pode ser dispensada.

No caso específico, não identifiquei a existência dos seguintes documentos: documentação de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e análise de risco. Os documentos devem ser anexados aos autos ou justificada a sua ausência.

18. Nos autos se encontra ausente a comprovação de requisitos de habilitação: regularidade fiscal federal/ INSS, estadual e municipal, bem como a regularidade trabalhista da FADE, necessidade de consulta quanto a eventual impedimento em razão de penalidade imposta, bem como cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF88, o que deve ser providenciado antes de sua contratação. A qualificação técnica reputo-a comprovada, pois a FADE é fundação de apoio credenciada para atuar junto à UFPE, na gestão administrativa e financeira de projetos. A Portaria Conjunta n. 50, de 12/5/2012 (da lavra do então Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação e do Secretário de Pesquisa e Formação Científica, Tecnológica e Inovações), publicada no Diário Oficial da União de 14/5/2021, Seção 1, p. 33, recredenciou, pelo período de 5 (cinco) anos, a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE/ UFPE para atuar como fundação de apoio à UFPE.

19. O instrumento contratual contém o objeto da contratação, a vinculação do contrato ao termo de dispensa, o regime de execução, a indicação dos recursos orçamentários, o preço e condições de pagamento, as obrigações das partes, a indicação do gestor do contrato e do fiscal, as penalidades cabíveis, as hipóteses de rescisão contratual, a vedação à subcontratação do objeto (art. 10 do Decreto n. 7.423/2010), o prazo de vigência, a obrigação de prestação de contas (art. 11 do Decreto n. 7.423/2010) e a regra de foro (Justiça Federal em Pernambuco). Dentre as obrigações da Contratada, ressalto o dever de observar o Decreto nº 8.241/2014 na aquisição de bens e contratação de serviços, bem como o Decreto nº 7.203/2010, que veda o nepotismo.

20. O Decreto n. 8.241/2014 disciplina o procedimento concernente às aquisições de bens e contratação de obras e serviços com recursos públicos ou não, aportados pelas IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) para as fundações de apoio, que se refiram a projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional.

21. A proposta apresentada pela FADE foi aceita pela UFPE, com a justificativa de que a FADE-UFPE, particularmente, implantou ações inovadoras de gestão, a exemplo da criação de Núcleos operacionais específicos, formalizando procedimentos que permitem diminuir o trâmite burocrático nas atividades de apoio. Além disso, a equipe de profissionais da fundação conhece os trâmites internos da UFPE, em especial pela proximidade física das instituições, auxiliando o pesquisador em inúmeras situações inesperadas, otimizando a gestão do dinheiro público, conforme declaração de vantajosidade (doc. 12).

22. O projeto foi aprovado *ad referendum* pela Diretora do CCEN, Professora Claudete Fernandes Pereira, sob alegação do referido Processo se encontrar devidamente instruído e de haver necessidade de urgência de tramitação para atender o cronograma então previsto, conforme despacho (doc. 21).

23. As atividades insertas na minuta do contrato foram classificadas como Pesquisa. Houve aprovação do projeto pela PROPESQI, que reconheceu o mérito científico e a relevância acadêmica da proposta (doc. 26).

24. As despesas da contratação serão custeadas com recursos próprios, oriundos do saldo restante do Contrato nº 321/2016 e serão repassados à Fundação de Apoio, através de conta específica a ser aberta exclusivamente para o novo contrato. A UFPE deve acompanhar a execução das despesas durante o período de vigência da contratação.

25. O docente Eduardo Padrón Hernández, SIAPE nº 2457389, lotado no Departamento de Física, foi indicado como fiscal do Contrato, conforme declaração (doc. 4). Suas atribuições consistem: I - Verificar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável; II - Garantir a compatibilidade entre a execução do objeto e o que foi estabelecido no Plano de Trabalho; III - Observar o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas; IV - Atuar de forma criteriosa na autorização de pagamentos a serem realizados, certificando-se, primeiramente, se os serviços foram efetivamente prestados e/ou materiais efetivamente entregues, se possuem na nota fiscal (ou recibo, quando for o caso) o devido detalhamento e identificação do número do instrumento jurídico, e se possuem vinculação com seu objeto.

26. À Universidade caberá promover a execução do projeto, valendo-se de seu capital humano qualificado e respondendo pela gestão e fiscalização.

27. A cláusula 15ª da minuta do contrato diz que o prazo de vigência será de 24 meses, a partir da data da sua assinatura, com previsão da possibilidade de prorrogação, mediante aditivo, a critério único e exclusivo da UFPE. A prestação de contas deverá ocorrer no prazo de 60 dias, conforme previsão contida na cláusula 16ª.

28. Na condição de responsável pela gestão administrativa e financeira deste Contrato, a FADE manifesta concordância na celebração do instrumento em exame, consoante declaração assinada por sua Secretária Executiva, Profa. Maira Galdino da Rocha Pitta (doc. 32).

29. Registre-se que na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei 8.958/94, que envolvam a aplicação de recursos públicos, haverá um controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada (Art. 12 do Decreto 7.423/2010), devendo o mesmo órgão superior:

I.- fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;

II.- implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;

III.- estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiadores do projeto;

IV.- observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e

V.- tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.

30. A UFPE deve observar o prescrito no Art. 13 do Decreto 7.423/2010: Art. 13. As instituições apoiadas devem zelar pela não ocorrência das seguintes práticas nas relações estabelecidas com as fundações de apoio:

- VI.- utilização de contrato ou convênio para arrecadação de receitas ou execução de despesas desvinculadas de seu objeto;*
- VII.- utilização de fundos de apoio institucional da fundação de apoio ou mecanismos similares para execução direta de projetos;*
- VIII.- concessão de bolsas de ensino para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas instituições apoiadas;*
- IX.- concessão de bolsas a servidores a título de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;*
- X.- concessão de bolsas a servidores pela participação nos conselhos das fundações de apoio;*
e
- XI.- a cumulatividade do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pela realização de atividades remuneradas com a concessão de bolsas de que trata o art. 7º.*

31. A propósito das despesas incorridas pela fundação, somente se admite a restituição de despesas operacionais e administrativas, não podendo existir a instituição de taxa de administração. No presente caso, a FADE fará jus à importância de R\$ 19.570,99 (dezenove mil quinhentos e setenta reais e noventa e nove centavos).

32. A Diretoria de Convênios e Contratos Acadêmicos – DCCAc emitiu pareceres indicando diligências (doc. 34), que foram sanadas, motivo pelo qual adveio nova manifestação (doc. 49), informando ser viável a celebração do instrumento em tela. Ressaltou que, quando da celebração do instrumento, deverão ser consultados os documentos de regularidade da Fundação de Apoio e destacou que, após a análise jurídica, devem ocorrer: 1) Ratificação/homologação da Dispensa de Licitação pelo Reitor; 2) Publicação da Dispensa de Licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) pela Unidade Gestora; 3) Envio à PROAD para numeração do instrumento; 4) Encaminhamento do processo à Unidade Gestora para providenciar a emissão da Nota de Empenho e anexá-la ao processo; 5) Emissão de despacho de conformidade pela Coordenação de Conformidade dos Registros de Gestão (CCRG PROPLAN); 5) Devolução do processo à DCCAc/PROPLAN, para demais providências pertinentes quanto aos trâmites de assinatura do contrato e sua publicação.

33. A presente manifestação tem por referência elementos constantes nos autos do processo ora analisado, e que, na forma disposta no art. 131 da Constituição Federal, bem como no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, compete a esta Procuradoria Federal prestar consultoria sob a óptica estritamente jurídica, não adentrando na análise da conveniência e da oportunidade da prática dos atos administrativos, nem em natureza eminentemente técnico-administrativa.

III – Conclusão

34. Pelo exposto, sob o aspecto jurídico, não há impedimento à contratação direta da FADE, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, para prestação de serviços de apoio à gestão administrativa e financeira visando à realização do Projeto intitulado Neurociência de Sistemas e Computacional: Uma Abordagem Integrada, desde que se observe as recomendações contidas no pronunciamento (cf. itens 17 e 18). Ao Gabinete do Reitor.

Recife, 24 de setembro de 2024.

Joaquim R. A. de Carvalho
Procurador-Chefe da PF/UFPE



Emitido em 24/09/2024

PARECER JURIDICO Nº 726/2024 - PROCF (11.01.09)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 24/09/2024 09:12)
JOAQUIM RAIMUNDO ALVES DE CARVALHO
PROCURADOR - TITULAR
PROCF (11.01.09)
Matrícula: ###862#4

Visualize o documento original em <http://sipac.ufpe.br/documentos/> informando seu número: **726**, ano: **2024**, tipo:
PARECER JURIDICO, data de emissão: **24/09/2024** e o código de verificação: **529fa59780**