



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
GABINETE

COTA n. 00044/2021/GAB/PFUNIFAP/PGF/AGU

NUP: 00893.000093/2021-06

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA UNIFAP

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

Magnífico Reitor da UNIFAP,

1- Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise jurídica do "Termo de Convênio entre a Universidade Federal do Amapá e a Prefeitura Municipal de Macapá com o objetivo de elaboração do Projeto da Nova Ponte Sérgio Arruda."

2- No entanto, antes de uma análise jurídica conclusiva, entende-se que o processo necessita de ajustes e complementação, conforme se passa a demonstrar:

I- Da necessidade de ajuste do instrumento. Contrato.

3- Inicialmente, é importante distinguir contrato de convênio. Tal detalhamento não é meramente terminológico, haja vista a existência de regime jurídico específico para cada um dos ajustes, além de procedimentos diferentes para a respectiva formalização.

4- Conforme pondera o *Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde* do Ministério da Saúde, se entende por convênio o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, **visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse comum, em regime de mútua cooperação.**

5- A Lei n.º 8.666/1993, no seu artigo 116, §1º, prevê que a entidade pública interessada em firmar convênio apresente um plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- o Identificação do objeto a ser executado
- o Metas a serem atingidas
- o Etapas de execução
- o Plano de aplicação dos recursos financeiros
- o Cronograma de desembolso
- o Previsão de início e fim da execução do objeto, assim como das etapas programadas.

6- O contrato, por sua vez, "é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades de Administração pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada." (Lei n.º 8.666/1993, artigo 2º, parágrafo único).

7- Segundo nota do Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Licitação:

As disposições contratuais devem estar em harmonia com os termos da proposta vencedora, com o ato convocatório da licitação **ou com a autorização para contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação**. Prevalece no contrato administrativo o interesse da coletividade sobre o particular. Essa superioridade, no entanto, não permite que a Administração ao impor vontade própria ignore direitos do particular que com ela contrata.

8- Neste lance, entende-se como mais condizente com a realidade dos autos a opção pela celebração de contrato. Todavia, não foi este o instrumento definido pela Administração no caso em análise. Assim, sugere-se que sejam feitos os ajustes necessários com vistas a modificar o instrumento para contrato.

II- Da necessidade de ajuste na instrução processual.

9- Cumpre destacar que a Advocacia-Geral da União, por meio da Portaria AGU nº 2, de 7/05/2010, constituiu um Grupo de Trabalho para uniformizar entendimentos jurídicos e elaborar minutas padronizadas para licitações e contratos no âmbito das Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino Superior, adequando-os às orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia-Geral da União e dos órgãos de controle.

10- O trabalho desempenhado pelo referido grupo incluiu a elaboração de um formulário de acompanhamento dos processos que envolvem dispensa de licitação relativa a fundações de apoio. Transcrevem-se, abaixo, os itens do citado formulário – adaptado em virtude das atualizações do Decreto nº 7423/2010:

1. O processo de contratação foi iniciado com a abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado sequencialmente? (Lei nº 9784/99, art. 22, §4º c/c art. 38, *caput*, Lei 8666/93) **OK**
2. Há autorização da autoridade competente permitindo o início do processo de contratação? (art. 38, *caput* Lei 8.666/93) **OK**
3. Foi indicada a disponibilidade orçamentária para cobertura da despesa, nos termos art. 7º, § 2º, inc. III da Lei 8.666/93 c/c incs. I e II do art. 16 da LC nº 101/02? **FALTA**
4. A autoridade competente justificou (motivação pela Administração) a dispensa do processo licitatório? (Lei nº 8.958/94, art.1º e nº 8666/93, art. 24, XIII); **FALTA**
5. Há documentos comprovando a hipótese de dispensa da licitação, inclusive estatutos da fundação de apoio, bem como comprovação de seu credenciamento? (Lei nº 8666/93, art. 26, *caput*); **FALTA**
6. Constam dos autos a justificativa do preço a ser contratado e/ou propostas de preços? (Lei nº 8666/93, art. 26, parágrafo único, III, e ON AGU nº17, 01/04/2009); **FALTA**
7. Há o enquadramento do objeto nas hipóteses legalmente permitidas? (art.1º Lei 8.958/94 e ON AGU nº14, de 01/04/2010); **FALTA**
8. Há consignação do prazo de duração do projeto a ser cumprido pela fundação a ser contratada (Decreto 7423/2010, art. 6º, § 12); **FALTA**
9. Há comprovação da consignação do projeto de desenvolvimento institucional em Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada? (Decreto 7423/2010, art. 2º, §2º, III); **FALTA**
10. Existe aprovação prévia pela instituição apoiada do programa ou projeto de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico? (Decreto 7423/2010, art. 6º, §2º); **FALTA**
11. Há previsão das bolsas de ensino, pesquisa ou extensão, seus valores e beneficiários no teor do projeto a ser apoiado? (Decreto 7423/2010, art. 7º); **FALTA**
12. Constam os documentos de quitação com a Seguridade Social (INSS e FGTS) e com a Fazenda Pública? **FALTA**
13. A Minuta do Instrumento contratual está no processo de contratação? **FALTA. NECESSIDADE DE AJUSTE JÁ APONTADO.**
14. A Procuradoria Federal se manifestou especificamente sobre a possibilidade de dispensa da licitação? (art. 38, VI, da Lei 8666/93); **POSTERIOR**

15. Constam dos autos o reconhecimento e ratificação da dispensa e correspondente publicação no DOU, no prazo de cinco dias? (Lei nº 8666/93, art. 26, *caput*); **POSTERIOR**

16. Há nos autos comprovante da publicação do extrato do instrumento contratual no DOU, até 20 dias após sua assinatura? **POSTERIOR**

17. Há preenchimento do respectivo documento no SIAFI (NE, NL, NS) – CNPJ da Fundação de Apoio contratada, com as quantidades e especificações, preços – com o devido detalhamento da despesa no histórico? (número do documento comprobatório, objeto resumido etc.). **POSTERIOR**

11- Portanto, analisando os itens citados acima, verifica-se que necessitam de comprovação nos autos os itens que estão com a observação **FALTA, o que deve ser providenciado pela administração.**

12- Ressalto que a PROAD já possuiu *expertise* em processos da referida natureza e que normalmente encaminha os autos já devidamente instruídos, o que não ocorreu no caso em questão.

13- Atenta-se para a necessidade de "justificativa do preço a ser contratado e/ou propostas de preços" com a Fundação de Apoio, visto que, conforme vem sendo reiterado pela Procuradoria Federal, o TCU entende como inadequado como pagamento a fixação de um percentual sobre o valor do projeto. Ressalta-se, por oportuno, que além da adoção das providências citadas nos itens acima quanto à questão, será necessário adequação nos termos da minuta do contrato.

III- Da necessidade de complementação da instrução processual quanto a questão da participação de servidores em projetos com fundações de apoio

14- A participação de servidores no desenvolvimento do projeto é permitida, contudo, é imperioso observar as diretrizes esculpidas no art. 4º, da Lei nº. 8.958/94, as quais limitam o envolvimento dos agentes públicos para não comprometer o desenvolvimento de suas atividades ordinárias.

15- Deste modo, apenas a colaboração esporádica é assentida.

16- A contabilização de horas de participação em projetos pelos servidores não é feita isoladamente, mas no conjunto de todos os projetos que o agente público possa estar envolvido. Neste lanço, as declarações devem consubstanciar o quantitativo de horas de todos os projetos em que participem os servidores.

17- Registre-se que existem normas específicas para docentes em regime de dedicação exclusiva, consoante o §4º, do art. 21, da Lei nº. 12.772/2012, *verbis* (grifos nossos):

§ 4º As atividades de que tratam os incisos XI e XII do caput não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016).

18- Destarte, acaso participem professores com este regime de dedicação exclusiva no projeto, faz-se necessária a declaração de que não se excedeu os limites apresentados, nos termos expostos, isoladamente ou em conjunto com outros projetos e atividades.

19- Convém, ainda, atentar-se para o quanto preconizado no art. 7º, do Decreto 7.423/2010:

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na [Lei nº 8.958, de 1994](#), ou no [art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do [artigo 37, XI, da Constituição](#). [Grifos nossos].

20- Ademais, não figura nos autos declaração de adequação ao comando constitucional, posto no art. 37, XI, da CRFB/88, referente ao teto remuneratório do serviço público.

21- Nos projetos com as fundações, há impedimento de contratação de parentes de servidores das IFES, requerendo-se declaração do gestor acerca da inexistência de nepotismo. Providencie-se.

III- Necessidade de comprovação de regularidade da FUNDAPE e da PMM.

22- As fundações de apoio precisam do registro prévio e de credenciamento junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia (art. 1º, do Decreto nº. 7.423/2010) para atuarem junto às IFES. Tais documentos não constam nos autos.

23- Ademais não constam as certidões que comprovam a regularidade jurídica, previdenciária, fiscal, garantista, mobiliária da fundação de apoio.

24- Também não estão presentes os documentos referentes à regularidade da Prefeitura Municipal de Macapá. Sendo assim, imprescindível a apresentação das certidões que comprovam a regularidade jurídica, previdenciária, fiscal e garantista **do Município**.

Conclusão

25- **Diante de todo o exposto**, sugere-se que sejam adotadas as providências apontadas e, após, retornem os autos para manifestação jurídica conclusiva.

Macapá, 18 de maio de 2021.

LARISSA MOUTINHO DE MOURA MOREIRA
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00893000093202106 e da chave de acesso 3c9786a1

Documento assinado eletronicamente por LARISSA MOUTINHO DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 637528486 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LARISSA MOUTINHO DE MOURA. Data e Hora: 18-05-2021 14:27. Número de Série: 17314458. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
