



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ORIENTAÇÃO

PARECER N.º 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO N.º 00461.000029/2013-97

INTERESSADA: Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP (CJU/SJC)

ASSUNTO: Solicita manifestação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU), na forma da alínea "a" do inciso I do art. 9º do Ato Regimental nº 05/2007 (uniformização de jurisprudência administrativa), quanto ao tema que constitui objeto dos autos, qual seja, celebração de ajustes financeiros irregulares envolvendo a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e órgãos e entes da Administração Pública Federal.

DIRETO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS E CONVÊNIOS.
FINEP. FUNDAÇÕES DE APOIO. ICTs.

I - a FINEP, na qualidade de secretaria executiva do FNDCT, pode celebrar convênios e contratos com fundações de apoio, com a finalidade de dar suporte às ICTs pois tal conduta está devidamente autorizada em lei.

II - Cabe ao órgão de assessoramento jurídico competente a verificação, caso a caso, da regularidade dos ajustes que lhe sejam submetidos pelos órgãos assessorados.

Senhor Coordenador-Geral,

- 1 -

Por meio do Memorando nº 4/2013-CJU/SJC/CGU/AGU, de 8 de janeiro de 2013, o E. Coordenador da Consultoria Jurídica da União em São José dos Campos/SP (CJU/SJC) solicitou ao E. Senhor Diretor deste Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU) que fosse emitida uma



continuação do Parecer nº 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

manifestação, na forma da alínea "a" do inciso I do art. 99^o da Ato Regimental AGU nº 05, de 27 de dezembro de 2007 (uniformização de jurisprudência administrativa), quanto ao tema que constitui objeto dos autos, qual seja, celebração de ajustes irregulares envolvendo a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa pública vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e órgão da Administração Pública Federal.

2. Segundo o I. Coordenador, referidos ajustes violariam:

- os incisos I, II e VI do art. 167 da Constituição Federal;

- a disposição constante do art. 2º do Decreto nº 6.170/2007;

- o denominado Princípio da Unidade do Orçamento, e

- o art. 34 da Lei nº 12.465/2012 (LDO 2012);

3. Ao Memorando nº 4/2013-CJU/SJC/CGU/AGU foram anexadas cópias das Notas nº 1158, 1053 e 1208/2012/CJU-SJC/CGU/AGU, tendo a primeira inaugurado o tema no âmbito daquele órgão consultivo.

4. Da análise daqueles opinativos, denota-se que foram emitidos em processos de interesse do Instituto de Pesquisas e Ensaios em Vôo (IPEV/DCTA/COMAER/MD)², vinculado à Força Aérea Brasileira/Ministério da Defesa, e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)³, ligado ao MCTI.

5. Naqueles convênios, referidos órgãos figurariam na qualidade de executores, enquanto que a FINEP participaria como concedente e a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (FUNCATE), entidade de direito privado, como conveniente.

¹ Art. 9º Compõe-se Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos - DECOR - orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e dos Núcleos de Assessoramento Jurídico, especialmente no que se refere à uniformização da jurisprudência administrativa.

² NOTA nº 1053/2012/CJU-SJC/CGU/AGU, de 30 de novembro de 2012; e NOTA nº 1208/2012/CJU-SJC/CGU/AGU, de 26 de dezembro de 2012.

³ NOTA nº 1158/2012/CJU-SJC/CGU/AGU, de 17 de dezembro de 2012.



continuação do Parecer Nº 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

6. Conforme entendimento da CJU/SJC, tais ajustes seriam ilegais, na medida em que:

a) a utilização de recursos financeiros do PROINFRA do FNDCT⁴, por órgão da Administração Pública federal direta, no mesmo exercício em que foi solicitada, configuraria irregular acréscimo de despesa, à conta do orçamento público sem a prévia e necessária autorização legal;

b) pela via oblíqua, estar-se-ia buscando o incremento da dotação orçamentária do órgão interessado, o que violaria a sistemática orçamentária constitucional, notadamente quanto à norma insculpida no art. 167 da Constituição Federal (princípio da unidade do orçamento);

c) seria vedada a realização de convênios com aporte de recursos financeiros entre órgãos e entidades da administração pública federal (inciso III do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007);

d) a alternativa para a relação jurídica entre órgãos e entidades da administração pública federal da mesma natureza seria o "termo de cooperação", previsto no art. 1º do Decreto nº 6.170/2007;

e) a utilização de instituição privada (FUNCATE) no presente caso se prestaria, na verdade, para mascarar transferências de crédito indevidas entre órgãos e entes da administração federal, realizada por meio de convênio, de forma a tornar aplicável o art. 1º, § 1º, I do Decreto nº 6.170/2007.

7. O expediente e seus anexos foram recebidos nesta CGU em 18 de janeiro de 2013, tendo sido os autos distribuídos ao Advogado signatário no dia seguinte.

8. Em 22 de fevereiro de 2013, por meio da NOTA Nº 07/2013/DECOR/CGU/AGU, concluímos que, não obstante não terem sido colacionadas aos autos, pela CJU/SJC, manifestações de outros órgãos jurídicos que permitissem aferir se haveria ou não a necessidade de se promover uniformização administrativa quanto à matéria, seria importante promover a oitiva das Consultorias Jurídicas junto aos

⁴ Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.



continuação do Parecer Nº 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONJUR/MCTI) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP), a primeira em razão da vinculação com a FINEP e com o INPE e a segunda, em razão das considerações técnicas acerca do princípio da unidade de orçamento.

9. Pela mesma razão, entendemos que seria conveniente colher subsídios da Procuradoria-Geral Federal (PGF), tendo em vista que, em consulta ao SISCON – Sistema de Consultoria desta AGU, foram detectadas diversas manifestações pertinentes à celebração de convênios envolvendo agências de fomento, fundações de apoio e entes da administração pública indireta, notadamente instituições federais de ensino.

10. A CONJUR/MP (Parecer nº 0236-6.8/2013/GCG/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 19 de março de 2013) e a CONJUR/MCTI (Parecer nº 1379/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/VL, de 09 de dezembro de 2013), se manifestaram pela possibilidade jurídica dos ajustes, em razão do disposto no art. 1º-A da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e no art. 3º-A da Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004.

11. A PGF encaminhou manifestações em que, pelo menos indiretamente, já teria abordado o tema, como forma de subsidiar a análise da questão.

12. Eis o relatório.

- II -

13. Consta do texto do art. 1º-A da Lei nº 8.958/94, com redação dada pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013, que:

Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, as agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICI's, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

(Destacamos.)



continuação do Parecer Nº 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

14. Prevê, por sua vez, o art. 3º-A da Lei nº 10.973/2004, com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que:

Art. 3º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(Destacamos.)

15. Assiste razão à CONJUR/MP e à CONJUR/MCTI, portanto, quando asseveram que a FINEP, na qualidade de secretaria executiva do FNDCT, pode celebrar convênios e contratos com fundações de apoio, com a finalidade de dar suporte às ICTs pois tal conduta está devidamente autorizada em lei.

16. Também há que se aquiescer com aqueles órgãos de execução da AGU, quando asseveram que a jurisprudência do TCU, que se mostra contrária à possibilidade de celebração de contratos e convênios de repasse de recursos financeiros diretamente para fundações de apoio, está superada, uma vez que o entendimento defendido pela Corte de Contas (ex.: Acórdão TCU nº 2.731/2008) é de data anterior às das inovações legislativas empreendidas em 2010 e 2013.

17. Cabe ao órgão de assessoramento jurídico competente a verificação, caso a caso, da regularidade dos ajustes que lhe sejam submetidos pelos órgãos assessorados.

- III -

18. Isso posto, opina-se que, de acordo com os arts. 1º-A da Lei nº 8.958/94 e 3º-A da Lei nº 10.973/2004, a FINEP pode celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas.



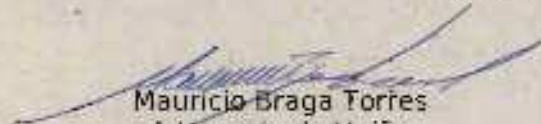
continuação do Parecer Nº 90 /2013/DECOR/CGU/AGU

19. Cabe ao órgão de assessoramento jurídico competente a verificação, caso a caso, da regularidade dos ajustes que lhe sejam submetidos pelos órgãos assessorados.

20. Caso aprovada a presente manifestação, sugerimos o encaminhamento de cópias à CONJUR/MCTI, à CONJUR/MP e à PGF, para conhecimento, com a posterior devolução dos autos à CJU/SJC.

À Consideração Superior.

Brasília, 23 de dezembro de 2013


Maurício Braga Torres
Advogado da União