



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/2551-0000843-0

PARECER Nº 17.845/19

Procuradoria do Domínio Público Estadual

EMENTA:

SECRETARIA DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – FAPERGS. PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PESQUISA APLICADA AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO, VOLTADOS AO SETOR PRODUTIVO. PARCERIAS COM INSTITUTOS FEDERAIS SEDIADOS NO ESTADO. FORMALIZAÇÃO. INSTRUMENTO JURÍDICO.

1. Considerando que todos os Institutos Federais estabelecidos no Estado do Rio Grande do Sul foram contemplados no projeto, e levando em conta que, consoante aduzido pela Diretoria da FAPERGS, a pesquisa realizada por estes institutos é distinta da pesquisa realizada pelas Universidades, há justificativa para a destinação de recursos públicos especificamente para os IFs.
2. É legítimo o repasse de parcelas idênticas aos três IFs, especialmente porque há obrigação de contrapartida daqueles.
3. A seleção dos projetos contemplados, em cada Instituto Federal, deverá obedecer, exclusivamente, a critério de mérito, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 9.103/90.
4. Sugere-se incluir o Edital FAPERGS como anexo à minuta de Convênio, de modo a demonstrar as obrigações concretas assumidas pelas partes, nos moldes do § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.
5. Sugeridas alterações pontuais na minuta de Convênio.

AUTORA: MELISSA GUIMARÃES CASTELLO

Aprovado em 10 de setembro de 2019.



Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Elenara Almerinda Rodrigues Marques Stodolni PGE / GAB-AA / 306910901

10/09/2019 18:31:04





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL – FAPERGS. PROGRAMA DE APOIO E
INCENTIVO À PESQUISA APLICADA AO
DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO,
VOLTADOS AO SETOR PRODUTIVO. PARCERIAS COM
INSTITUTOS FEDERAIS SEDIADOS NO ESTADO.
FORMALIZAÇÃO. INSTRUMENTO JURÍDICO.

1. Considerando que todos os Institutos Federais estabelecidos no Estado do Rio Grande do Sul foram contemplados no projeto, e levando em conta que, consoante aduzido pela Diretoria da FAPERGS, a pesquisa realizada por estes institutos é distinta da pesquisa realizada pelas Universidades, há justificativa para a destinação de recursos públicos especificamente para os IFs.
2. É legítimo o repasse de parcelas idênticas aos três IFs, especialmente porque há obrigação de contrapartida daqueles.
3. A seleção dos projetos contemplados, em cada Instituto Federal, deverá obedecer, exclusivamente, a critério de mérito, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 9.103/90.
4. Sugere-se incluir o Edital FAPERGS como anexo à minuta de Convênio, de modo a demonstrar as obrigações concretas assumidas pelas partes, nos moldes do § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.
5. Sugeridas alterações pontuais na minuta de Convênio.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

1. Cuida-se de processo administrativo eletrônico (PROA) encaminhado pela Secretaria Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia – SICT, no interesse da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS, tendo por objeto a orientação jurídica para formalização de parceria pretendida pela entidade com Institutos Federais sediados no Estado, cujo propósito é a viabilização de um programa de apoio e incentivo à pesquisa aplicada ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, voltados ao setor produtivo.

Inaugura o expediente o Memo. Gab 030/2019 da FAPERGS (fls. 02-06), dando conta da apresentação pelo Conselho Técnico Administrativo e aprovação pelo Conselho Superior do Plano de Atividades 2019 da Fundação, o qual está encartado às fls. 07-11. No rol de ações contempladas no documento, figura a formalização de parcerias entre a FAPERGS e três Institutos Federais com sede no Estado, nos seguintes termos:

9. Parcerias com Institutos Federais do RS

Os três institutos federais (IFs) sediados no Rio Grande do Sul possuem mais de 600 doutores atuantes em pesquisa nos mais variados temas e distribuídos em mais de 30 municípios do RS. Com o objetivo de apoiar pesquisas aplicadas nos IFs, os IFs propuseram uma parceria com a FAPERGS, onde cada IF fará o aporte de R\$ 200.000,00, totalizando R\$ 600.000,00 e a FAPERGS alocará, o mesmo valor [...]

Instruem os autos administrativos, o Mapa Estratégico do Governo (fl. 12), a Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (fls. 13-22), que *“Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”*, bem como a Lei Estadual nº 14.601, de 12 de setembro de 2014 (fls. 23-27), que *“Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS”*.

Às fls. 32-51, sobrevém o Parecer ASSJUR nº 010/2019 da FAPERGS, o qual, em síntese, rechaça a assinatura de convênio, nos moldes



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

propostos, adotando como fundamento legal a Lei Federal nº 8.666/93, o Decreto nº 6.170/07, o Decreto nº 93.872/86 e a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Na sequência, foi juntada cópia da ATA nº 427 de reunião do Conselho Superior da FAPERGS (fls. 52-56), que, quanto ao programa com os Institutos Federais, registra, em síntese, que a Procuradoria Federal dos IFs aprovava a minuta de convênio, mas o Jurídico da FAPERGS não, sendo deliberada remessa de consulta à Procuradoria-Geral do Estado.

A consulta, então, vem assim vazada (fls. 58-64):

A instituição da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul/FAPERGS foi autorizada pela Lei 4.920, de 31 de dezembro de 1964. De acordo com a referida Lei o Poder Executivo foi autorizado a instituir uma fundação destinada a orientar a política oficial na aplicação do artigo 193, parágrafo III da Constituição do Estado, **cuja finalidade era o amparo à pesquisa científica no Estado**. Em 2014, através da Lei Estadual 14.601, de 12 de setembro daquele ano, a Lei de 64 foi revogada e o novo diploma dispôs sobre a estrutura e o funcionamento da FAPERGS. Nesse sentido, a nova Lei ampliou as finalidades da FAPERGS, estabelecendo como tal a promoção de atividades de fomento, apoio e incentivo **à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico e da inovação e também a contribuição para a formação de recursos humanos no estado do Rio Grande do Sul**. A mesma Lei estabeleceu os meios para a consecução dessas finalidades, dentre os quais o custeio ou apoio, total ou parcial, mediante aprovação de mérito científico, **de projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação**. Também, a promoção, gerência ou participação de iniciativas e de programas voltados ao desenvolvimento **científico e tecnológico do estado, com recursos próprios ou de terceiros, incluindo-se aqueles que visem à transferência dos resultados de pesquisa para a sociedade**. Referida Lei ainda estabeleceu vedações à Fundação, a saber: criar órgãos próprios de pesquisa, assumir encargos externos permanentes de qualquer natureza e auxiliar atividades administrativas de instituições de pesquisas.

Considerando as competências estabelecidas na Lei 14.601/2014, ao



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conselho Técnico-Administrativo/CTA cabe a elaboração do Plano Anual de Atividades da Fundação e a submissão ao Conselho Superior da entidade. Este último Conselho deve aprová-lo juntamente com o respectivo orçamento. Nesse diapasão, na primeira Sessão Ordinária do Conselho Superior, ocorrida no dia 08 de março do ano corrente, foi submetido pelo CTA tal Plano, o qual foi aprovado sem restrições pelos Conselheiros. Dentre as ações ao fomento de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação foram aprovadas parcerias com Institutos Federais sediados no Rio Grande do Sul, visando fomentar a pesquisa aplicada ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, para a obtenção de soluções a problemas reais do setor produtivo. Além disso, com o intuito de promover a aproximação de pesquisadores deste setor e de gerar parcerias para o desenvolvimento de inovações em produtos ou processos.

Em face da aprovação das atividades em parceria com os IFs/RS foi delineada minuta de convênio, prevendo um aporte financeiro pelos IFs e pela FAPERGS, para custear auxílios e bolsas ao desenvolvimento de pesquisas aplicadas para pesquisadores dos Institutos Federais sediados no Rio Grande do Sul. As pesquisas, obrigatoriamente, devendo ser enfrentadas a partir de demandas de empresas parceiras e visando à busca de soluções efetivas ao setor produtivo. Submetida tal minuta à Assessoria Jurídica da FAPERGS, ao analisar a matéria a mesma manifestou a descaracterização do instrumento nos termos de um convênio, eis que os IFs cumulariam os papéis de concedentes e copartícipes. Além disso, considerou que a distribuição igualitária de recursos entre os concedentes (IFs) estabeleceria outro critério de seleção para a concessão de auxílios FAPERGS que não somente o mérito científico, critério exclusivo nos termos da Lei Complementar Estadual 9.103/1990. Também manifestou a impossibilidade de identificação de interesse comum entre os partícipes (FAPERGS/IFs). Registrou que a finalidade institucional da FAPERGS seria o fomento à pesquisa e ao ensino no Rio Grande do Sul e que a FAPERGS não fora criada para fomentar a pesquisa nesta ou naquela instituição. Por fim, que nos termos em que apresentada a minuta, a FAPERGS ficaria submetida à verificação, acompanhamento e avaliação de cumprimento do objeto do convênio pelos IFs, que também seriam copartícipes. Em análise específica à minuta, a ASSJUR fez ressalvas às cláusulas segunda, quarta e quinta. Quanto ao plano de trabalho, detectou necessidade de revisão do cronograma, concluindo ao final do Parecer ASSJUR Nº 010/2019, de 29/04/2019, pela necessidade de revisão de todos os aspectos mencionados em sua análise, antes de assinatura do instrumento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ao receber o Parecer o CTA acolheu algumas manifestações, tais como a impossibilidade de cumulação de papéis pelos IFs, a dificuldade de realização de transferência de recursos e de acompanhamento do convênio. Em face do que redimensionou o projeto e apresentou proposta de criação de programa de apoio aos pesquisadores dos IFs sediados no RS, à aprovação do Conselho Superior da FAPERGS. Tal programa com características específicas à vocação, às peculiaridades e às possibilidades técnica/tecnológica dos IFs, envolvendo parcerias e produção de resultados inovadores ao setor produtivo do Estado. Argumentou-se, sobretudo, a oportunidade de aproveitamento da grande força de trabalho dos pesquisadores dos IFs, que contam com mais de 900 doutores vinculados em regime de tempo integral. Todos com disponibilidade para a condução de projetos de pesquisa e, por isso, assegurando expressivo número de submissões de projetos altamente qualificados, voltados à solução de questões técnicas/tecnológicas, e também a aproximação do setor produtivo do Rio Grande do Sul. Considerou-se ainda a abrangência territorial dos IFs, que, no RS, possuem 52 *campi* distribuídos.

O programa foi apresentando com a seguinte conformação: apoio financeiro da FAPERGS a projetos de pesquisadores dos IFs, mediante submissão e seleção realizada com aplicação das regras estabelecidas aos demais programas oferecidos pela Fundação; habilitação de projetos com obrigatória participação/parceria de empresas demandantes de soluções; participação dos IFs com oferta de bolsas aos estudantes de iniciação científica, envolvidos nas pesquisas selecionadas. No que tange ao processo de seleção, da mesma forma como ocorre com todos os programas lançados pela FAPERGS, observância de concorrência universal entre pesquisadores dos diferentes IFs, sem qualquer reserva de número de projetos por Instituto. Tal seleção valendo-se tão somente da análise do mérito científico dos projetos submetidos, mediante avaliação dos comitês de assessoramento técnico-científico da Fundação. Ou seja, tudo com a aplicação de regras e condições estabelecidas a outros programas promovidos pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul.

Importa esclarecer que o foco do programa de fomento a pesquisadores dos IFs é justificado pela vocação legal técnica/tecnológica daqueles Institutos, que é diferenciada das Universidades. Nesse sentido, o art. 2º,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da Lei Federal 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os IFs, em seu art. 2º estabeleceu:

[...]

Vale registrar que nas universidades a pesquisa realizada possui viés diferenciado. Com efeito, o Estatuto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aprovado pelo Conselho Universitário em sessão de 23 de setembro de 1994 (Decisão nº 148/94) e publicado no Diário Oficial da União em 11 de janeiro de 1995 e o Regimento Geral aprovado pelo Conselho Universitário e pelo Conselho de Coordenação do Ensino e da Pesquisa em sessão de 22 de dezembro de 1995 (Decisão nº 183/95 e Resolução nº 42/95), publicado no Diário Oficial da União em 30 de janeiro de 1996, definem a pesquisa como o processo criativo que visa à produção do conhecimento. Os Artigos 70 e 71 do Estatuto da Universidade Federal de Santa Maria, com alterações publicadas no Diário Oficial da União em 13/03/2014, dispõem respectivamente:

[...]

Daí se observa aspectos diferenciados da pesquisa a ser desenvolvida pelos IFs, cujo caráter é direcionado essencialmente a pesquisas com o fito de estimular o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas mais práticas, voltadas à formação profissional, diferentemente da pesquisa desenvolvida pelas universidades, mais voltada à produção de conhecimento e à formação científica, ainda que aplicada. As definições legais e normativas encaminham a características diferentes, não menos importantes, obviamente, mas que justificam e não impedem a criação de um programa específico às pesquisas dos IFs, dados os fundamentos, finalidades e objetivos para os quais foram criados. E é nesse sentido que se entende que a pretensão não visa favorecer uma Instituição, mas a pesquisa que ela faz, de forma que não representa violação à competitividade, à universalidade ou à impessoalidade. Pode-se inclusive estabelecer comparação com o Programa de Auxílio a Recém Doutores – ARD, promovido pela FAPERGS, em que é dado apoio a doutores titulados nos últimos cinco anos. Ou seja, é programa específico que visa fortalecer a pesquisa e a carreira de jovens doutores. É programa que não é aberto a todos os pesquisadores doutores do Estado justamente para oferecer oportunidade de concorrência universal entre aqueles que, sediados no RS, possuem idênticas condições. Portanto, dadas as condições e as características dos IFs, da mesma forma que o ARD, um programa para seus



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pesquisadores não ofende ou viola as finalidades e os objetivos legais para os quais a FAPERGS foi instituída. Contrário senso oportuniza para a Fundação o cumprimento de suas funções, que é fomentar, incentivar e apoiar todos os tipos de pesquisas científicas e tecnológicas desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul. Não fazê-lo seria não oportunizar o desenvolvimento das pesquisas realizadas pelos IFs, em virtude de um tratamento igual oferecido a desiguais. Com efeito, o princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual. Isso é o que reforça a criação do programa aprovado pelo Conselho Superior da FAPERGS.

Assim, o foco da consulta ora requerida à PGE é justamente quanto à possibilidade legal de a FAPERGS criar o programa específico a pesquisadores dos IFs, apresentado e aprovado pelo Conselho Superior da Fundação, sem qualquer violação a princípios da Administração Pública e à legislação a qual a FAPERGS está submetida para realização de suas funções e finalidades.

Destarte, respeitosamente, diante de divergência do CTA e do Conselho Superior da Fundação em relação à manifestação da ASSJUR/FAPERGS da impossibilidade de criação do programa ora almejado, com fundamento na ideia de que **a FAPERGS não foi criada pelo Estado para fomentar a pesquisa nesta ou naquela instituição**, requer-se análise e parecer da d. Procuradoria Geral do Estado – PGE, considerando os argumentos, as justificativas e a legislação apresentada nesta consulta. (Grifos no original)

Em prosseguimento, deu-se a anexação do PROA nº 19/2551-0000274-2 ao presente (fl. 65). Destacam-se deste processo administrativo, em especial, os seguintes documentos:

- Parecer nº 00088/2019/CONS/PFIFFARROUPILHA/PGF/AGU (fls. 34-47);
- Minuta de Convênio (fls. 67-75);
- Minuta do Plano de Trabalho (fls. 80-83);
- Minuta de edital (fls. 84-102).

Manifesta-se a Assessoria Jurídica da SICT (fls.73-77), na linha de anuir integralmente com o Parecer nº 10/2019 da Assessoria Jurídica da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

FAPERGS.

Após a manifestação do Agente Setorial desta Procuradoria-Geral do Estado junto à SICT, Procurador do Estado Luiz Fernando Lemke Krieger (fls. 78-81), o feito foi remetido a esta Instituição pelo Secretário da Pasta (fls. 82-83).

É o relatório.

2. A consulta formulada abrange duas questões principais:

- a) À luz do art. 37 da Constituição, pode a FAPERGS criar um programa específico de financiamento das pesquisas realizadas pelos Institutos Federais, em detrimento dos demais pesquisadores que exercem suas atividades no Estado?
- b) Considerando a posição dúplice dos Institutos Federais, que ao mesmo tempo figuram como concedentes e como receptores dos recursos, através de seus pesquisadores, qual o instrumento jurídico adequado para celebrar o ajuste entre FAPERGS e IFs?

3. Em relação à primeira questão formulada, é indiscutível que a Administração Pública, ao definir a utilização de recursos públicos, deve se pautar pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme expressamente determina o art. 37 da Constituição. Para o caso sob exame, mostra-se especialmente relevante o princípio da impessoalidade, uma vez que se pretende a destinação de recursos financeiros especificamente para os Institutos Federais estabelecidos no Estado do Rio Grande do Sul, em detrimento de outras instituições que realizam pesquisa científica e tecnológica.

Acerca do princípio da impessoalidade, é pertinente ter presente que seu objetivo é afastar fatores pessoais e subjetivos nas opções do administrador, assegurando que o ato administrativo seja voltado ao atingimento do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

interesse público. Nesse sentido, é pertinente a lição de Wallace Paiva Martins Junior, que transcreve a posição de diversos administrativistas de renome:

Segundo José Afonso da Silva, ela compreende neutralidade da atividade administrativa que se orienta no sentido da realização do interesse público, e imputabilidade que consiste na atribuição das realizações administrativo-governamentais à entidade pública e não em nome de seus de agentes.

Odete Medauar discorre que a impessoalidade tem eficácia impeditiva aos fatores pessoais e subjetivos como verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas.

Lúcia Valle Figueiredo afasta a igualdade do princípio da impessoalidade, atribuindo-lhe o sentido de imparcialidade, “de valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independentemente de qualquer interesse político”.

Marino Pazzagliani Filho também adere em seu conceito à objetividade, à neutralidade e ao interesse público. [...]

A melhor solução parece ser a de reconhecer no princípio da impessoalidade tríplice significância: (a) a exigência de a Administração Pública desenvolver suas atividades sem tratamentos ofensivos à isonomia, como perseguições e preconceitos, favorecimentos e privilégios (igualdade); (b) a indicação de que todas as realizações e atividades da Administração Pública são de sua autoria e responsabilidade, embora materialmente desenvolvidas pelos agentes públicos (imputabilidade); e (c) o alcance do fim legal de interesse público específico (finalidade). (MARTINS JUNIOR, W. P., DI PIETRO, M.S.Z. **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 1, Ed. 2015, RT, disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/100963075/v1/document/102556402/anchor/a-102556402>, acesso em 30/08/19)

Ou seja, no que interessa ao presente caso, haverá tratamento impessoal se a finalidade da política pública for atingida, e se esta for despida de preconceitos e ofensas à isonomia.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No caso concreto, o financiamento de pesquisa realizada nos Institutos Federais é motivado da seguinte forma:

Daí se observa aspectos diferenciados da pesquisa a ser desenvolvida pelos IFs, cujo caráter é direcionado essencialmente a pesquisas com o fito de estimular o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas mais práticas, voltadas à formação profissional, diferentemente da pesquisa desenvolvida pelas universidades, mais voltada à produção de conhecimento e à formação científica. (fl. 61 do PROA nº 19/2551-0000843-0)

Nesse sentido, há justificativa para a destinação de recursos públicos especificamente para os IFs, considerando que, consoante aduzido pela Diretoria da FAPERGS, a pesquisa realizada por estes institutos é distinta da pesquisa realizada pelas Universidades.

Acresça-se a isso o fato de que todos os Institutos Federais estabelecidos no Estado do Rio Grande do Sul foram contemplados no projeto. Com efeito, a Lei nº 11.892/18, que “institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências”, criou três IFs no Estado, como se depreende de seu art. 5º, incisos XXIX, XXX e XXXI:

Art. 5º Ficam criados os seguintes Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: [...]

XXIX - Instituto Federal do Rio Grande do Sul, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves, da Escola Técnica Federal de Canoas e da Escola Agrotécnica Federal de Sertão;

XXX - Instituto Federal Farroupilha, mediante integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete;

XXXI - Instituto Federal Sul-rio-grandense, mediante transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Pesquisadores desses três Institutos são beneficiados na minuta de convênio da fl. 67 do PROA nº 19/2551-0000274-2.

Portanto, há opção do administrador de priorizar a pesquisa tecnológica, destinando recursos aos três Institutos estabelecidos no Estado. Estes IFs, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.892/18, “são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica”.

Ressalta-se que a priorização de determinados projetos pela FAPERGS é o que justifica a elaboração de um Plano Anual de Atividades, consoante previsto no art. 9º, IV, da Lei Estadual nº 14.601/14. Nesse contexto, ainda, a análise de outros editais publicados pela FAPERGS permite concluir que sempre ocorre dita priorização. No Edital FAPERGS 05/2018, por exemplo, foram priorizadas as “demandas de instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs), públicas ou privadas sem fins lucrativos”, em detrimento de outras pessoas jurídicas que não se enquadram no conceito de ICT estabelecido pelo art. 2º, V, da Lei nº 10.973/04. No Edital FAPERGS/CAPES 03/2018, por sua vez, foram priorizados os programas de pós-graduação *stricto sensu* recomendados pela CAPES. E certamente há diversos outros exemplos de legítima priorização de um grupo de instituições que se destinam à pesquisa científica e tecnológica, tal como se pretende no presente caso.

4. Ainda acerca da impessoalidade na divisão dos recursos financeiros, a manifestação da assessoria jurídica da FAPERGS, de fls. 32 e ss. do PROA nº 19/2551-0000843-0, indica preocupação em relação ao fato de que os recursos da FAPERGS serão divididos por igual, entre os três IFs. Nesse sentido, a assessoria jurídica entende que haveria afronta ao art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 9.103/90, que prevê que a aprovação dos recursos solicitados à FAPERGS obedecerá exclusivamente ao critério de mérito, conforme segue:

Art. 3º - A FAPERGS elaborará, anualmente, até o final do mês de novembro, o Plano Anual de Atividades e de Aplicação Financeira para o ano seguinte e, até o final do mês de fevereiro do ano subsequente, um



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

relatório das aplicações feitas no ano corrente que, após aprovados pelo Conselho Superior da mesma, serão encaminhados à homologação pelo órgão encarregado da definição da Política Estadual de Ciência e Tecnologia.

§ 1º - Cópia dos documentos referidos neste artigo deverão ser encaminhados até o dia 31 de março de cada ano à Assembléia Legislativa.

§ 2º - A avaliação e aprovação dos recursos solicitados à FAPERGS obedecerão exclusivamente ao critério de mérito apurado pela Assessoria Científica, integrada por pesquisadores de notória reputação, nos termos do seu Estatuto.

A leitura da íntegra do artigo permite concluir que a preocupação não procede.

O § 2º do art. 3º detalha e se subordina ao *caput*, segundo o qual a FAPERGS deve elaborar, anualmente, o Plano de Atividades e de Aplicação Financeira. Neste Plano, a FAPERGS delimitará as prioridades de investimento, prevendo os programas que serão implementados no ano subsequente, tal como foi feito no documento de fls. 7 e ss. do PROA nº 19/2551-0000843-0, em que previsto o presente programa, e que “cada IF fará o aporte de R\$ 200.000,00, totalizando R\$ 600.000,00 e a FAPERGS alocará, o mesmo valor” (fl. 9). A partir das diretrizes traçadas no Plano, por sua vez, impõe-se à FAPERGS o dever estabelecido no § 2º, qual seja, de repasse de recursos públicos exclusivamente com base em avaliação de mérito científico dos projetos.

Portanto, é legítimo o repasse de parcelas idênticas aos três IFs, especialmente no presente contexto, em que há obrigação de contrapartida daqueles. Não obstante, a seleção dos projetos contemplados, em cada Instituto Federal, deverá obedecer, exclusivamente, a critério de mérito, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 9.103/90.

5. Passa-se à resposta da segunda questão, acerca da forma pela qual deve ser celebrado o ajuste entre FAPERGS e IFs, especialmente considerando que os IFs figuram concomitantemente como concedentes e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

destinatários dos recursos da FAPERGS.

Acerca da forma de celebração do ajuste, o Parecer n. 00088/2019/CONS/PFIFFARROUPILHA/PGF/AGU, analisando minuta anterior do acordo a ser celebrado, concluiu, na fl. 45 do PROA nº 19/2551-0000274-2, que “da forma como apresentada a minuta, muito embora seja tratado como Convênio, o objeto de análise se trata de um Protocolo de Intenções, pois não há nenhuma ação específica, recomendando-se sejam feitos acordos específicos para cada uma das ações futuras a serem implementadas pelas partes”.

Ocorre que dita orientação colide com o posicionamento do Estado do Rio Grande do Sul, consoante se depreende do Parecer nº 17.533/19, de lavra da Procuradora do Estado Karina Rosa Brack:

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. SECRETARIA DA FAZENDA. PODER JUDICIÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. AJUSTE ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS. CURSOS DE CAPACITAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS. IN CAGE Nº 06/16. TERMO DE COMPROMISSO. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL DA MATÉRIA.

1. A Lei nº 13.019/2014 regulamentou apenas o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, não havendo definição de nomenclatura ou regramento legal da matéria concernente às parcerias firmadas entre entes/órgãos pertencentes à Administração Pública.

2. **Nos termos da IN CAGE 06/16, o ‘convênio’ e o ‘termo de cooperação’ podem ser celebrados entre órgão ou entidade da administração pública estadual, de um lado e, de outro, ‘órgão ou entidade pública de outra esfera de governo’, envolvendo, no primeiro caso, transferência de recursos, e, no segundo, ausência de transferência de recursos ou realização de despesas à conta do orçamento do Estado.** Portanto, o convênio e o Termo de cooperação podem ser firmados por órgão ou entidade da administração pública estadual com órgão ou entidade pública pertencente aos Municípios e à União.

3. No termo de compromisso, segundo a IN CAGE nº 06/16, os partícipes são exclusivamente órgãos e entidades pertencentes à administração pública estadual e não há a transferência de recursos financeiros ou a realização de despesas, à exceção das transferências realizadas entre órgãos e/ou entidades



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

integrantes do orçamento do Estado. O acordo de cooperação seria reservado às hipóteses em que há a participação de pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos.

4. Carece de clareza a finalidade e o propósito do ajuste em exame, não se tendo notícia de que o 'convênio' anterior – nº 007/2014 – tenha sido utilizado ou resultado em alguma ação prática, dificultando a identificação da correta nomenclatura.

5. O objetivo do concerto, aparentemente, seria a contratação, no futuro, de cursos conjuntamente entre as instituições envolvidas, cada uma com a sua respectiva previsão orçamentária. Não haveria, assim, neste momento, a "transferência de recursos financeiros ou realização de despesas", pois essas ocorreriam em etapa posterior, no momento da contratação do curso para a qualificação profissional.

6. O melhor enquadramento nos instrumentos previstos na IN CAGE nº 06/16, ainda que imperfeito, considerando que não se trata de partícipes exclusivamente qualificados como "órgãos e entidades pertencentes à administração pública estadual", é ao 'termo de compromisso'.

7. Imperativa se faz a regulamentação legal da matéria em âmbito estadual, de modo a uniformizar e dar publicidade aos conceitos e práticas no âmbito de todos os Poderes do Estado, recomendando-se sejam elaborados estudos para a edição de diploma legal disciplinando a matéria. [grifei]

Diante do Parecer nº 17.533/19, c/c a IN CAGE 06/16, parece que o caso se amolda ao Convênio, pois há transferência de recursos entre as partes, e há obrigações concretas assumidas por ambas.

Ademais, relevante destacar que a nova minuta de Convênio, de fls. 67 e ss., detalhou as obrigações assumidas pelas partes, especialmente quando lida em conjunto com seu Plano de Trabalho (fls. 80-3) e com a minuta de Edital de fls. 84-98, que especifica a forma de concessão de bolsas, as despesas financiáveis, os itens vedados, dentre tantas outras obrigações concretas assumidas. Dessa forma, e para evitar que o ajuste seja considerado mero protocolo de intenções, sugiro incluir o Edital FAPERGS como seu anexo, de modo a demonstrar as obrigações concretas assumidas pelas partes, nos moldes do § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Por fim, analisando-se a minuta de Convênio em conjunto com o Edital, percebe-se que não há confusão entre as figuras de concedente e destinatário dos recursos. Os IFs, no papel de concedentes, transferem recursos à FAPERGS. Esta, por sua vez, publica edital para permitir que pesquisadores vinculados aos IFs concorram aos recursos federais e estaduais. Nesta segunda relação jurídica, a FAPERGS figurará como fornecedora dos recursos, e o pesquisador será o proponente do projeto de pesquisa, e real destinatário dos recursos financeiros. Será dele o dever de prestar contas, na forma da cláusula 14 do Edital.

6. Acerca da minuta de Convênio de fls. 67 e ss. do PROA nº 19/2551-0000274-2, devem ser retificados os seguintes pontos:

- a) Como bem indicado na manifestação da Assessoria Jurídica de fl. 47 do PROA nº 19/2551-0000843-0, a **cláusula segunda** menciona uma planilha que não foi anexada ao PROA.
- b) Na **cláusula terceira**, obrigações da CONCEDENTE, “c”, fica estipulada a obrigação de fornecer à CONVENENTE orientações para a prestação de contas. Ocorre que a CONVENENTE, no caso a FAPERGS, não é a destinatária final dos recursos, de modo que a obrigação de prestação de contas não deve lhe ser imposta. Solicita-se, portanto, a retificação da cláusula, para definir que compete à CONCEDENTE “fornecer aos pesquisadores, destinatário dos recursos públicos, as orientações...”.
- c) Pelo mesmo motivo, na **cláusula terceira**, obrigações da CONVENENTE, devem ser retificadas as alíneas “f” e “n”, que impõem à FAPERGS a obrigação de prestar contas, bem como deve ser reformulada a **cláusula décima – da prestação de contas**. Sugere-se que seja adotada redação semelhante à do “Acordo de Cooperação que entre si celebram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul” (PROA nº 16/2551-0000070-0).
- d) Como indicado na manifestação da Assessoria Jurídica de fl.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

47-8 do PROA nº 19/2551-0000843-0, deve haver cadastramento prévio no SICONV, conforme dispõe o art. 14 da Portaria Interministerial nº 424/16; bem como empenho dos recursos financeiros.

e) Os cronogramas de atividades devem todos ser atualizados.

7. Ante o exposto, conclui-se que :

1. Considerando que todos os Institutos Federais estabelecidos no Estado do Rio Grande do Sul foram contemplados no projeto, e levando em conta que, consoante aduzido pela Diretoria da FAPERGS, a pesquisa realizada por estes institutos é distinta da pesquisa realizada pelas Universidades, há justificativa para a destinação de recursos públicos especificamente para os IFs.
2. É legítimo o repasse de parcelas idênticas aos três IFs, especialmente porque há obrigação de contrapartida daqueles.
3. A seleção dos projetos contemplados, em cada Instituto Federal, deverá obedecer, exclusivamente, a critério de mérito, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 9.103/90.
4. Sugere-se incluir o Edital FAPERGS como anexo à minuta de Convênio, de modo a demonstrar as obrigações concretas assumidas pelas partes, nos moldes do § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.
5. Sugeridas alterações pontuais na minuta de Convênio.

É o parecer.

Porto Alegre, 30 de agosto de 2019.

Melissa Guimarães Castello

Procuradora do Estado.

Ref. PROA nº 19/2551-0000843-0

PROA nº 19/2551-0000274-2



Nome do arquivo: 3_Parecer

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Melissa Guimaraes Castello	02/09/2019 16:08:20 GMT-03:00	99048922020	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 19/2551-0000843-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DO DOMÍNIO PÚBLICO ESTADUAL**, de autoria da Procuradora do Estado **MELISSA GUIMARÃES CASTELLO**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - FAPERGS**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 6_DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	10/09/2019 16:55:47 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.