



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA
PROCURADOR
AVENIDA SÃO SEBASTIÃO

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2024/PROC/PF/UFDPar/PGF/AGU

NUP: 23855.000388/2024-79

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAIBA - UFDPar

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. ON AGU Nº 55/2014 E PORTARIA CONJUR/MEC Nº 01/2021

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIRETRIZES PARA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO.

1. RELATÓRIO

1. Retornam a esta Procuradoria os presentes autos cujo objeto envolve contratação de Fundação de Apoio pela UFDPar.

2. Após a ida do processo para a Equipe Nacional de Substituições, face as férias deste procurador, foi exarada a **COTA n. 00001/2024/NUMM/ENS-IFES/PGF/AGU**, a qual devolveu os autos para que a Consulente providencie "**a correta instrução da dispensa de licitação com lastro no art. 75, VX da Lei 14.133/21, observadas as orientações do art. 72, do mesmo diploma legal, devendo a área técnica utilizar a minuta de contrato da AGU, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>."**

3. O objeto da presente demanda é o mesmo do processo 23855.000899/2021-85 (NUP AGU 23855.000899/2021-48), no qual foi exarado o Parecer nº 101/2022 – PF-UFPI/PGF/AGU pela aprovação condicionada às recomendações da então Procuradoria Especializada junto à UFPI.

4. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

5. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

6. Exsurge do exposto que a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

7. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, caput, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

8. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.a. (Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

9. Ressalte-se que a iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/20143. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que “o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências

indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

10. Do acima exposto, pode-se concluir que a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas; a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

11. Sem embargos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

12. Como se pode observar, **a Orientação Normativa trouxe dois importantes requisitos**, quais sejam, o **volume elevado** de processos com impacto sobre a atuação do órgão consultivo e sobre a celeridade dos serviços administrativos; e a atividade jurídica exercida se restringir à **verificação do atendimento às exigências legais a partir da conferência de documentos**.

13. No âmbito desta consultoria, é inegável o volume brutal de serviços e, no caso específico do tema agora relatado, de boa hora voltam os autos porquanto se trata de matéria repetitiva, com inúmeros processos já apreciados por este único procurador.

14. Para além disso, em reunião com a Reitoria desta IFES, verificou-se dificuldade dos setores técnicos com a instrução processual, sendo exatamente este aspecto gerador do retorno dos autos.

15. Assim, presentes os requisitos para manifestação jurídica referencial, aproveito o ensejo do retorno dos presentes autos para a lavra de manifestação jurídica deste jaez.

2.2 DA CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÃO DE APOIO - OBJETO, REQUISITOS E INSTRUMENTO

16. Primeiramente, importa ressaltar que o exame realizado por este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal junto à UFDPAr ocorre nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se da análise questões de ordem técnica, financeira ou orçamentária, afetas aos demais setores deste Instituto, em virtude da delimitação legal de competência outorgada aos advogados públicos em exercício nos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

17. Partindo-se do pressuposto de que tal contratação é do interesse da Administração, também calha referenciar que questões atinentes à conveniência e oportunidade da sua prática são de única e inteira responsabilidade da autoridade administrativa, razão pela qual sob tal aspecto também não deve se pronunciar este órgão jurídico.

18. Ao compulsar o presente caderno processual, é possível extrair que o feito fora regularmente iniciado, tendo sido autuado e protocolizado. Suas folhas encontram-se sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784/99, constando, atualmente, de 32 páginas, excluindo-se as deste parecer.

19. Pois bem.

20. O papel das fundações de apoio é o de auxiliar as entidades a ela associadas no exercício de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, estritamente em projetos específicos. Por projetos específicos, deve-se entender aqueles que não são usualmente desenvolvidos pela entidade pública, no exercício de suas atividades finalísticas.

21. Relevante, portanto, conceituar o que vem a ser uma Fundação de Apoio:

“Fundação de apoio é a entidade instituída sob a forma de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, devidamente registrada e credenciada, com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos, segundo conceito formulado pelo art. 1º, da Lei nº 8.958, de 20-12-1994, com a redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010”.

22. Pois bem, o tipo de projeto que autoriza a relação contratual com fundação de apoio diz respeito, exclusivamente, à demanda excepcional, fruto de projetos atípicos, com prazo de duração pré-determinado. Neste sentido dispõe o Parecer-GT/PORTARIA CGPAE Nº 03/2011:

“11. Para identificar a necessidade da IFES quando busca firmar relacionamentos com uma fundação de apoio, é imprescindível considerar que a IFES tem dois fluxos de ações de ensino, de pesquisa e de extensão.

12. Um deles é contínuo, já integrado ou absorvido por seus processos regulares de gestão. Já o outro é descontínuo, o qual não se integra aos seus processos regulares de gestão, vez que são ações que já nascem com uma data predeterminada para acabar.

13. Para atender à sua demanda de serviços contínuos, a IFES tem uma estrutura física e de recursos humanos permanentes. (...).

14. Ocorre, porém, que para atender à sua demanda de serviços descontínuos, a qual quase sempre nasce com uma fonte de financiamento própria, a IFES não tem –e nem poderia ter mesmo, como ao diante se verá –uma estrutura física e de recursos humanos suficiente, surgindo dessa constatação, pois, a necessidade de se buscar, dentro do arcabouço jurídico disponível, solução para que ela não fique engessada, tolhida na sua missão de ensinar, de pesquisar e de produzir ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social da nação.

15. Eis aqui, então, o que move uma IFES a buscar um relacionamento com uma fundação de apoio: a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a ações descontínuas, não regulares, aquelas que têm, já no nascedouro, uma data para acabar.”

23. Mencionado Parecer-GT/PORTARIA CGPAE Nº 03/2011 então sintetiza qual seria o **papel das fundações de apoio**, em seu relacionamento com as instituições públicas:

“49. Tomando-se por base esse retrato, já se pode visualizar, com certo grau de exatidão, em que consiste o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projeto. Tal serviço consiste, pois, na realização, pela fundação de apoio, de contratos e pagamentos no interesse do projeto. É dizer, o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro do projeto densifica-se no fato de a fundação de apoio fazer, em nome próprio, contratos e pagamentos no interesse do projeto da IFES.”

24. O relacionamento entre a fundação e apoio e as entidades por ela assessoradas despertou, no passado, acaloradas discussões jurídicas. O tema, porém, foi pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.731/2008, do Plenário, posteriormente complementado pelo Acórdão n. 3.559/2014. 14.

25. Abaixo são transcritos alguns trechos mais relevantes:

a) os produtos ou serviços a serem desenvolvidos, inclusive no caso de inovação tecnológica, devem ser bem definidos e delimitados, além de haver justificativa quanto ao interesse público que lhes é subjacente;

b) tais produtos ou serviços não podem coincidir com as atividades rotineiras de manutenção da entidade pública;

c) as atividades das quais participa a fundação devem ser temporárias e atreladas a projeto específico e bem delimitado;

d) que jamais ocorra transferência, para a fundação de apoio, de atividade finalística privativa da entidade pública, uma vez que o papel das fundações é meramente acessório;

e) cada projeto deve ser descrito, individualizado e fundamentado em contrato específico com definição, entre outros, de metas, objetivos, cronograma e plano de trabalho (vedado, portanto, o contrato genérico, também rotulado de “contrato guarda-chuva”);

f) o resultado dos projetos deve ser objetivamente mensurável; g) fica vedada a subcontratação do objeto, por parte da fundação de apoio;

h) remuneração da fundação de apoio baseada no efetivo custo operacional, devidamente comprovado, sendo proibida a taxa fixa de administração; e i) rigorosa observância às determinações legais para a distribuição de bolsas.

j) quem executa o projeto é a própria instituição de ensino ou de pesquisa, e a fundação de apoio fica responsável apenas pela gestão administrativa e financeira do projeto.

26. **Assim, nunca é demais advertir que, para esses casos de contratação de Fundação de Apoio, o TCU recomenda:**

a) Que os projetos desenvolvidos não se perpetuem;

[9.2.8. não permitam a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica (Acórdão 2.731/2008)]

b) Que não sejam emitidos empenhos sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal;

[9.2.30. não emitam empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício; (Acórdão 2.731/2008)]

c) Que seja respeitado o princípio da impessoalidade;

[9.2.38. não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na Administração Pública; (Acórdão 2.731/2008)]

d) Vedação à remuneração baseada em taxa de administração -exigência de detalhamento dos custos operacionais;

[O Tribunal tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração de fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados (Acórdãos nº 716/2006 -P, 1233/2006 -P-2295/2006 -P -Relação 152/2006 GAB VC, 6/2007 -P, 50/2007 -P, 503/2007 -P, 2193/2007 -P, 1525/2007 -2ª C, 2448/2007 -2ª C, 2645/2007 -P, 160/2008 -2ª C, 401/2008 -P, 599/2008 -P, 792/2008 -2ª C, 1973/2008 -1ª C, 2038/2008 -P e 253/2007 -P -Relação 9/2007 GAB GP)]

e) Possibilidade excepcional de repasse antecipado –vedação à liquidação antecipada de despesa ou repasse integral de recursos para a fundação de apoio;

[O Tribunal admite, dentro dos limites especificados pela IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, o repasse antecipado de recursos quando justificar-se a formalização de convênios (Acórdãos nº 2295/2006 -P -Relação 152/2006 GAB VC) vedando, contudo, a prática para os casos de contratos por caracterizar liquidação antecipada da despesa (Acórdãos nº 2259/2007 -P -Relação 41/2007 GAB GP)]

f) Vedação à contratação indireta de pessoal;

[O TCU tem deliberado pela ilegalidade da contratação indireta de pessoal por fundação de apoio interposta para a execução de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, por constituir burla ao instituto do concurso público (Acórdãos nº 3548/2006 -1ª C, 6/2007 -P, 218/2007 -2ª C, 370/2007 -2ª C, 2448/2007 -2ª C, 599/2008 -P, 1378/2008 -1ª C, 302/2006 -P, 706/2007 -P e 1508/2008 -P). A evolução mais recente da jurisprudência é no sentido de que as IFES evitem novas contratações, por intermédio de fundações de apoio, para o exercício de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, promovendo, na forma do cronograma homologado pelo Acórdão nº 1520/2006 -P, a gradual substituição dos contratados por servidores públicos concursados (Acórdãos nº 3472/2006 -1ª C e 2645/2007 -P)];

g) Necessidade de demonstrar a correlação entre o objeto do contrato e a incumbência estatutária da entidade contratada;

[“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado” – Enunciado 250 da Súmula do TCU].

27. **Oferecidas as premissas, segue-se, agora, à explicitação das questões atinentes ao objeto e ao instrumento que dará guarida ao ajuste.**

28. A correta definição do objeto constitui matéria de especialíssimo relevo para a ação administrativa a ser desenvolvida, podendo sua deficiência acarretar até mesmo a nulidade dos procedimentos e toda sorte de efeitos colaterais, inclusive para os agentes públicos envolvidos. A análise conjugada dos artigos 92, I, e 184, todos da Lei 14.133/2021, bem demonstra essa assertiva, razão pela qual o objeto do negócio jurídico a ser firmado pelas IFES junto às fundações de apoio deve ser tratado como requisito de primeira grandeza no que concerne à aplicação da Lei 8.958/94.

29. Mas para entender o objeto do negócio jurídico sob exame é preciso identificar, primeiro, o que leva uma IFES a buscar os préstimos de uma fundação de apoio, visando à execução de determinadas atividades e ações voltadas ao ensino, pesquisa e extensão. Para tal fim, será preciso, em outras palavras, entender, adequadamente, o que a move a IFES e o que visa atender ou suprir com a realização do negócio jurídico.

30. E para identificar a necessidade da IFES quando busca firmar relacionamentos com uma fundação de apoio, é imprescindível considerar que as ações de ensino, de pesquisa e de extensão possuem dois fluxos: o contínuo e permanente e o descontínuo ou esporádico.

31. Uma fundação de apoio, portanto, jamais teria condições jurídico-institucionais de desenvolver ou executar projetos de ensino, de pesquisa ou de extensão permanentes, posto que ela não é, como se sabe, uma instituição de ensino, de pesquisa ou de extensão, mas sim, nos termos que lhe confere a Lei nº 8.958/94, uma instituição preordenada a apoiar a execução de projetos de ensino, de pesquisa ou de extensão de interesse das IFES, permitindo concluir que a fundação de apoio não elabora ou confecciona, muito menos executa o projeto. É dizer, ela pode apenas apoiar a execução do projeto, inclusive, e somente, nos limites do negócio jurídico firmado com a IFES.

32. Em suma, o projeto de ensino, de pesquisa, de extensão é da IFES.

33. Bem por isso, note-se que o que a Lei nº 8.958/94 autoriza é que a IFES se valha da fundação de apoio para viabilizar a execução de tais projetos, à vista, por exemplo, da necessidade de crescimento transitório de sua estrutura logística, bem como para que seja viabilizado o pagamento do pessoal que irá atuar no projeto, conferindo maior agilidade e presteza aos atos. Portanto, neste intento, a Lei permite que as IFES contratem ou conveniem com as Fundações de Apoio, para viabilização logística dos projetos.

34. Nesse sentido, se é certo que o único serviço que uma fundação de apoio pode prestar a uma IFES é mesmo o gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas, qual seria o núcleo desse serviço? Dito de outra forma para melhor esclarecer: em que consiste o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas?

35. Como ponderado, o que move a IFES a contratar uma fundação de apoio é a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura administrativa, notadamente na área de recursos humanos. Assim, a implementação dessas ações específicas demandaria da IFES, caso não houvesse a solução jurídica de se contratar a fundação de apoio, a alocação de mais pessoas em setores meio, como o setor de licitações e contratos, de fiscalização de contratos, de finanças e pagamentos, de gestão de patrimônio, bem como a alocação de pessoas para atuar na área fim do projeto, tais como pesquisadores, professores e técnicos com perfil especializado.

36. **Partindo-se dessa realidade, já se pode visualizar, com certo grau de exatidão, em que consiste o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projetos. Tal serviço consiste, pois, na realização, pela fundação de apoio, de contratos e pagamentos no interesse do projeto. É dizer, o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro do projeto densifica-se no fato de a fundação de apoio fazer, em nome próprio, contratos e pagamentos no interesse do projeto ou da ação administrativa da IFES.**

37. Observe-se, então, que a logística da execução do projeto, como: a contratação e pagamento de serviços, de insumos e de pessoal necessários à execução do projeto é transferida pela IFES à fundação de apoio, permitindo-se que aquela se concentre na atividade fim do projeto.

38. Ao firmar o contrato de gestão administrativa do projeto com a fundação de apoio, note-se, a IFES desobriga-se de providenciar a contratação de serviços, a locação de bens, a realização de compras, a fiscalização desses contratos, a realização de pagamentos, dentre outros, podendo, dessa forma, concentrar-se nas ações finalísticas do projeto.

39. **O acordado, então, resume-se ao gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas, sendo que gerenciar sob os aspectos administrativo e financeiro significa fazer contratos e pagamentos, em nome próprio, mas para atender as necessidades do projeto.**

40. Vistas as questões atinentes ao objeto do ajuste, que seria a gestão, administrativa e a financeira do projeto, **resta esclarecer, apenas, qual o instrumento jurídico mais condizente a e mais adequado ao negócio jurídico**, tendo sido notada, no entanto, certa divergência entre aqueles que labutam com a matéria. Quase sempre, porém, tem-se levantado como melhor hipótese o contrato. No entanto, a definição do instrumento jurídico é sempre buscada não na essência de cada um desses instrumentos (interesses contrapostos, no caso do contrato, e interesses convergentes, no caso do convênio), mas sim na definição correta do objeto do ajuste.

41. Nesse sentido, e a título de exemplo, invoca-se o conteúdo do Acórdão nº 685/2013 –Segunda Câmara do TCU. Em tal acórdão, a CGU (Controladoria Geral da União) apontou ao tribunal que a UFRN, ao instrumentalizar o relacionamento com sua fundação de apoio por meio de contrato, acabou por violar o iter da despesa pública fixado pela Lei 4.320/64 (artigos 62 e 63). Para o referido órgão de controle interno, o simples fato de haver transferência de recursos para fins de gestão estaria a exigir que o negócio jurídico fosse instrumentalizado por meio de convênio, e não por meio de contrato, evitando-se, pois, a antecipação de pagamento. Julgando o caso, o TCU decidiu que, quando se tratar de contrato, a UFRN deveria se abster de apropriar e/ou pagar despesas sem o prévio fornecimento de bens ou serviços.

42. Pelo que se percebe, a decisão não levou em conta a especificidade do objeto do negócio jurídico possível de ser firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94. Como já destacado ao longo da presente peça, o único objeto possível de ser firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94 é a gestão administrativa e financeira de projetos classificados como ações administrativas específicas nas vertentes do ensino, da pesquisa, da extensão etc. E fazer a gestão desses projetos importa em que a fundação de apoio faça contratos e pagamentos, em nome próprio, mas no interesse da execução do projeto, pelo que é necessário que haja transferência de recursos à contratada. Não haveria, pois, como uma entidade contratar outra para fazer-lhe gestão financeira e não repassar os respectivos recursos a serem geridos.

43. O certo, de toda forma, é que a transferência de recursos para gestão não opera qualquer metamorfose no relacionamento jurídico entre a IFES e fundação de apoio. Em outras palavras, não é porque há transferência de recursos que o negócio jurídico tem de ser firmado, necessariamente, por convênio. Se o caso é de contrato, ainda que haja transferência de recursos para gestão, deve continuar sendo tratado como contrato. E isso porque o que caracteriza um e outro instrumento não é o fato de haver transferência de recursos para gestão, mas sim a natureza dos interesses envolvidos (interesses contrapostos, no caso de contrato, e interesses convergentes, no caso de convênio).

44. Sem a menor dúvida, o negócio jurídico firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94 não caracteriza uma relação de convergência, de busca por um fim comum, nos moldes do exigido para a realização de convênio. **Trata-se genuinamente de uma relação contratual de parceria: a IFES pretende a contratação de um serviço de gestão, com vistas a permitir o crescimento transitório de sua estrutura, e a fundação de apoio, mediante remuneração, põe-se à disposição para executá-lo.** Tanto isso é verdade que se a IFES condicionasse a realização do negócio jurídico à apresentação de uma contrapartida por parte da fundação de apoio certamente que tal negócio jamais seria fechado. Isso parece bastante óbvio, já que a fundação de apoio não teria como se sustentar de outro modo.

45. Em verdade, a peculiaridade do caso está no fato de que o contrato firmado entre IFES e fundações de apoio apresenta-se como um contrato de gestão administrativa e financeira, o que pressupõe a transferência de recursos a serem geridos. Note-se, pois, que em contratos deste jaeza IFES transfere dois tipos de recursos para a fundação de apoio: recursos a serem geridos e recursos para pagamento pelos serviços de gestão que lhe serão prestados.

46. Tal situação, ademais, não é novidade no direito pátrio, tendo em vista, sobretudo, o contido na Lei 9.637/98, que também trata de uma modalidade especial de contrato de gestão e cuja finalidade é a de criar uma relação de parceria, tal qual a parceria que há entre IFES e fundação de apoio, a qual, inclusive, pressupõe um credenciamento junto aos ministérios competentes.

47. De qualquer modo, entendimentos contrários não tem o condão de retirar do negócio a sua natureza contratual. Em outras palavras, mesmo havendo transferência de recursos para gestão, o certo é que a relação jurídica travada é essencialmente contratual, já que os recursos transferidos constituem apenas meios para a execução do contrato de gestão.

48. **Finalizada a análise acerca do objeto e do instrumento a ser levado a efeito pelas partes, os requisitos a serem observados para a legitimidade do ajuste são os seguintes: 1) a Administração contratante tem de ser uma instituição federal de ensino superior ou de pesquisa científica e tecnológica; 2) a instituição contratada precisa comprovar que: (i) foi criada sob a forma de fundação de direito privado e com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante; e que (ii) seus estatutos expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; 3) o objeto do contrato precisa estar relacionado ao apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico ou estímulo à inovação; 4) não ter a contratada fins lucrativos; 5) contrato por prazo determinado; 6) registro e credenciamento vigentes junto ao Ministério da Educação e da Ciência e Tecnologia.**

49. Estes requisitos devem ser observados pela Administração em todas as contratações envolvendo a UFDFPar e Fundações de Apoio.

50. **Assim, deve a Administração, em todos os casos desse jaez:**

a) **verificar** se a contratada foi criada na forma de fundação de direito privado, com finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante; b) se seu estatuto expressamente dispõe sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; c) se o objeto do contrato está relacionado ao apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico ou estímulo à inovação; d) que não tem fins lucrativos; e) que o contrato é por prazo determinado; f) que a contratada possui registro e credenciamento vigentes junto ao Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia.

b) **providenciar** a juntada aos autos Portaria do MEC atestando o credenciamento da FUNDAÇÃO CONTRATADA e a autorização para atuar como fundação de apoio à UFDFPar.

51. Cabe registrar que a definição de projeto de extensão, bem como o respectivo enquadramento, conforme descrito na Lei 8.958/94, é de inteira responsabilidade dos órgãos técnicos competentes, uma vez que este órgão limita-se aos aspectos jurídicos formais.

52. Além disso, deve a Administração certificar-se do disposto no art. 6º, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010, a seguir:

§ 2º Os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição.

2.3 DA CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÃO DE APOIO - DISPENSA DE LICITAÇÃO E INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PROCEDIMENTOS FORMAIS PARA A CONTRATAÇÃO

53. De início, vale ressaltar que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação, ressalvadas apenas as hipóteses previstas em lei, conforme art. 37, XXI, da Constituição Federal e art. 2º, da antiga Lei 8.666/93.

54. Tratando-se de contratação de fundação de apoio, a hipótese de dispensa de licitação, em tese, encontra previsão no art. 75, XV da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 (substituiu o art. 24 da Lei 8.666/93) e no art. 1º da Lei 8.958/94, a seguir:

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;

.....

Art. 1º. As Instituições Federais de Ensino Superior-IFES, bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas -ICTs, sobre as quais dispõe a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão realizar 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 fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

55. O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 assim disciplina a condução dos processos administrativos voltados a contratações mediante dispensa de licitação:

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.

56. A instrução processual veiculada no preceito legal tem relação direta com o planejamento da contratação. A contratação direta não dispensa a observância dos requisitos de planejamento desenvolvidos na fase interna. Visa,

portanto, garantir que a contratação ocorra com o planejamento apropriado.

57. Assim, é exigência da lei, para instrução de qualquer processo de contratação por dispensa:

I - documento de formalização da demanda;

No ponto, deve a Administração apresentar a justificativa da contratação, identificar o objeto e a previsão da data de início;

Se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

Neste aspecto, deve a Administração, em cada projeto, proceder à verificação da necessidade e elaboração dos referidos artefatos, justificando sua não realização, quando o caso afinar-se à hipótese legal.

No entanto, é indispensável, nos termos do art. 6º, §1º, do Decreto nº 7.423/2010, a elaboração de **plano de trabalho**, contendo, dentre outros elementos, o **projeto básico**, conforme segue:

Art. 6º [...]

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

O plano de trabalho deve ser aprovado pela área técnica.

II - Estimativa da despesa

No ponto, a estimativa deve abranger toda a execução do projeto.

III - parecer jurídico;

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;

Interpretada a exigência no contexto da contratação de uma fundação de apoio, **deve ser verificado e comprovado pela Administração que:**

a) que a Fundação está credenciada para atuar como fundação de apoio junto à UFDFPar;

b) que há nexos entre a natureza da Fundação de Apoio e o objeto do contrato;

VI - razão da escolha do contratado;

Neste ponto, deve a Administração apresentar nos autos, como justificativa, os motivos para a não realização da licitação. A motivação deve indicar precisamente a adequação dos fatos à norma, no caso o art. 75, XV, da lei 14.133/21.

Registro, como recomendação, que a Administração deve deixar claro que o objeto contrato envolve gestão administrativa e financeira **de projeto que a Fundação** tem expertise para execução do objeto da contratação e é a única com credenciamento como fundação de apoio junto à UFDFPar.

VII - Justificativa de preço

Como recomendação, deve a Administração instruir os autos com demonstração detalhada dos custos, sendo vedada a remuneração da Fundação de Apoio com base no pagamento de taxa de administração (ou percentual fixo sobre o montante de recursos gerenciados).

Para além disso, os preços devem guardar razoabilidade, devem ser cotejados com os custos operacionais a serem ressarcidos e, inclusive, deve-se verificar sua compatibilidade com contratações equivalentes anteriores.

Esta Procuradoria ressalta que não adentra no mérito da metodologia utilizada para detalhamento dos custos operacionais da Fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à sua área de

planejamento. De mais a mais, terá que haver a devida comprovação de todos os gastos através da prestação de contas a ser encaminhada à UFDPar, a qual, caso não comprovada poderá dar ensejo à devolução

VIII - autorização da autoridade competente.

Deve o Reitor autorizar a contratação por dispensa e proceder à sua publicação, no prazo de 10 dias, nos termos do art. 94 do novo estatuto de contratações:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

2.4 DAS MINUTAS DOS CONTRATOS

58. No tema, orienta-se a Administração a observar a minuta veiculada no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>.

59. Caso opte por sua não utilização, deve justificar nos autos a opção.

2.5 O CASO DOS AUTOS

60. O caso dos presentes autos, conforme já sublinhado, tem o mesmo objeto do processo 23855.000899/2021-85 (NUP AGU 23855.000899/2021-48).

61. Por ocasião da análise do referido processo, a Procuradoria Federal Especializada junto à UFPI, aprovou, com ressalvas, a contratação, inclusive cancelando a minuta adotada.

62. No presente caso, procedeu à adoção da mesma minuta e seguiu-se a mesma instrução processual, contento os seguintes documentos: a) PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM BIOLOGIA VEGETAL (pag. 2 a 56) b) PLANO DE TRABALHO (pag. 57 a 70) c) Planilha Orçamentária (pag. 71) d) MINUTA DE EDITAL e ANEXOS (pag. 72 a 82) e) RESOLUÇÃO CONSEPE UFDPar nº 70 DE 10/03/2022 (pag. 83) – Aprova a Criação e Oferta do Curso f) PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM BIOLOGIA VEGETAL (pag. 84 a 134) g) Plano de Trabalho (pag. 142 a 155) h) DECLARAÇÕES DE RESPONSABILIDADE DOS DOCENTES (pag. 156 a 162) i) CONTRATO ACADÊMICO nº. XX/2024 (pag. 166 a 172) j) PLANO DE TRABALHO RESUMIDO (pag. 173).]

63. Como sublinhado no curso deste exarado, é matéria repetitiva, com manifestação jurídica anterior, sendo indiscutível hipótese de contratação por dispensa de licitação.

64. Sendo este o contexto, este órgão consultivo entende que, face os princípios da segurança jurídica e da continuidade do serviço público, deve prevalecer o mesmo entendimento jurídico já exarado (**PARECER Nº 101/2022-PF-UFPI/PGF/AGU**) quando da análise do contrato acadêmico 01/2022 nos autos do processo 23855.000899/2021-85. Onde existem os mesmos fatos, deve imperar o mesmo direito (*ubi eadem ratio ibi idem jus*).

65. Nesse sentido, *mutatis mutandis*, incide a inteligência do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (**DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**), a seguir:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

3. CONCLUSÃO

66. No caso concreto, considerando todo o acima exposto, aprovo a contratação por dispensa e a minuta do contrato.

67. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, é dizer a) quando se tratar de contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, XV, da Lei 14.133/2021, conforme modelo anexo.

68. Deve a Administração observar, doravante, as diretrizes deste Parecer, especialmente o disposto nos parágrafos 49 a 52; 57; 58 e 59;

69. Quanto ao caso concreto, deve a Administração observar o parágrafo 64 deste Parecer.

70. A validade deste Parecer é limitada à manutenção da legislação. Assim, sobrevindo alguma alteração legislativa com impacto no enredo apreciado, deve o consulente encaminhar a este órgão jurídico a demanda, a fim de que seja realizada análise para atualização ou revogação deste Referencial.

71. É o parecer.

Parnaíba, 06 de março de 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
JOÃO VINICIUS BRITO DA SILVA
PROCURADOR FEDERAL

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo n.

Atesto que o presente processo, referindo-se à celebração de contratação de fundação de apoio, nos termos do 75, XV, da Lei 14.133/2021 e 1º da Lei 8.958/94, está de acordo com a manifestação jurídica correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00009/2023/GABINETE/PFFUNARTE/PGF/AGU**, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto à Funarte, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855000388202479 e da chave de acesso c622efce



Documento assinado eletronicamente por JOÃO VINICIUS BRITO DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1430057876 e chave de acesso c622efce no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOÃO VINICIUS BRITO DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-03-2024 10:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



PARECER N° Parecer/2025 - DGREC (11.04.04)
(N° do Documento: 14)

(N° do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 09/05/2025 16:20)

TIAGO SAYAO ROSA
DIRETOR(A) - TITULAR
DGREC (11.04.04)
Matrícula: ###207#0

Visualize o documento original em <https://sipac.ufdpar.edu.br/documentos/> informando seu número: **14**, ano: **2025**,
tipo: **PARECER**, data de emissão: **09/05/2025** e o código de verificação: **7d0cb4af1f**