



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORES PF-UFES

**PARECER n. 00461/2023/PROC UFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.040403/2023-15**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - DEP/CT**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

**EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94. ENQUADRAMENTO: ART. 24, INCISO XIII DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.**

*Senhor Procurador Chefe:*

**I - RELATÓRIO**

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise de minuta de Contrato com Fundação de Apoio (seq. 28) a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO-SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST.
2. Conforme consta na Cláusula Primeira (seq. 28), o objeto do contrato em análise é a prestação de apoio por parte da FUNDAÇÃO DE APOIO ao Projeto de Extensão denominado "Portos: Operação, Planejamento e Construção (Curso para a Comunidade)".
3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA: "*O presente CONTRATO terá a duração de 5 (cinco) meses, a contar da data de sua assinatura.*" (seq. 28).
4. Consta na CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR DO CONTRATO: "*SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O presente contrato é de modalidade não onerosa.*"
5. Consta no Projeto Básico (seq. 12) que "*O valor total destinado à execução do projeto, a ser gerenciado por fundação de apoio, é de R\$ 92.500,00 (Noventa e dois mil e quinhentos reais). Os recursos serão provenientes de custeio por parte de inscrições no curso e serão aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro.*"
6. Consta nos autos o *checklist* elaborado pela Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD (Sequencial 30 - Lepisma), de exclusiva responsabilidade do assinante.
7. Consta nos autos a aprovação pelo Departamento de Engenharia de Produção (seq. 17), aprovação *ad referendum* pelo Conselho Departamental do Centro Tecnológico (seq. 21) e aprovação pela Câmara Local de Extensão do Centro Tecnológico (seq. 26).
8. Ademais, consta nos autos a Justificativa de Interesse Institucional, assinada pelo Pró-Reitor de Extensão (seq. 23).
9. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: "*As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente*

*examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”*

10. É o relatório.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### ***Dos limites da análise e manifestação jurídica***

11. Destaca-se que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.

12. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

## **III - ANÁLISE JURÍDICA**

### ***Da contratação de Fundação de Apoio***

13. As etapas de planejamento da contratação da Fundação de Apoio estão documentadas no Projeto Básico, anexado nos autos (seq. 12). Quanto ao conteúdo de tais documentos, por se tratar de matéria técnica, não cabe a esta Procuradoria avaliar. É tarefa exclusiva do corpo técnico da Administração.

14. Recomenda-se que o setor técnico responsável avalie a conformidade da proposta da contratação da Fundação de Apoio com o projeto básico, atestando sua regularidade, devendo ser eliminadas as possíveis contradições e incongruências.

15. Existe no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de contratação de uma Fundação de Apoio para gerenciamento de recursos financeiros de projetos de extensão, à luz do que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994:

*Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, 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 fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.*

*[...]*

*§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o caput e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio.*

16. A contratação pode ser direta, isto é, com dispensa de licitação, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;*

17. Neste ponto, oportuno ressaltar também o conteúdo da Orientação Normativa da AGU Nº 14, sobre a dispensa de licitação nos contratos firmados com fundações de apoio:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 14, DE 01.04.2009**

*Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender às necessidades permanentes da instituição*

18. Ademais, observa-se que a FEST é uma instituição jurídica de Direito Privado, que goza de autonomia financeira, patrimonial e administrativa, de interesse público e coletivo, sem fins lucrativos, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa e transferência de conhecimento, ao desenvolvimento institucional, tecnológico e à proteção e preservação do meio ambiente, conforme precípuo o art. 1º de seu Estatuto.

19. A Fundação em comento possui papel incentivador nas atividades educacionais da UFES, sendo eleita para gerir os Contratos cujo objeto primordial é a realização de Projetos de P&D. Desta feita, a prestação de apoio não se compara à prestação de serviço, pois não subsiste qualquer interesse econômico a ser suprido. Verdadeiramente, tem por escopo a melhor atuação dos entes públicos, empregando-se mais efetividade às atividades de cunho educativo e social, no termos da Lei nº 8.958/1994 e do Decreto nº 7.423/2010.

20. Recomendo que sejam adotados os comandos determinados no ACÓRDÃO Nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara do TCU de 07/11/2017, específico para a UFES, dentre os quais, sem prejuízo de outros constantes do referido julgado:

*a) consoante o art. 55, inciso IV, da Lei 8.666/93, o cronograma físico-financeiro da execução do serviço é peça obrigatória do contrato com as Fundações, a ser definido em cláusula específica; assim, caso não exista nestes autos, deve ser providenciado.*

*b) a transferência de recursos à Fundação contratada deve observar a compatibilidade entre os serviços executados e o cronograma físico-financeiro acordado entre as partes, o qual deve ser juntado aos autos.*

*c) é ilegal deixar de exigir a apresentação de prestações de contas parciais relativamente a contratos de gerenciamento de projetos que envolvam repasses durante a sua vigência de parcelas autônomas, independentes, entendidas como as repassadas para uma determinada fase, módulo ou período do curso (semestre, ano, etc.), tais como, por exemplo, os cursos de ensino a distância, por configurar transgressão ao art. 11, § 1º, do Decreto 7.423/2010.*

21. Em relação à justificativa do preço fica o registro que essa Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento. Nesse sentido, as planilhas anexadas aos autos são de total responsabilidade da Administração da Autarquia.

22. Vale ressaltar, de qualquer forma, que consta no projeto básico declaração do assinante nos seguintes termos: "*Declaro para os devidos fins que as receitas e despesas previstas na Planilha Orçamentária DETALHADA do Projeto (anexo II) guardam relação finalística com as metas propostas e são fundamentais para a execução das atividades a serem desenvolvidas no âmbito do projeto apoiado pela fundação de apoio conforme art. 13, do Decreto nº 7.423/2010 que regulamenta a Lei 8.958/94, a qual prevê a relação das fundações de apoio com as Universidades.*"

23. Neste ponto, imperioso notar que o cronograma físico-financeiro do projeto prevê o montante líquido e certo de R\$ 9.250,00, (nove mil, duzentos e cinquenta reais) a ser destinado aos custos operacionais administrativos.

24. Embora o valor esteja previamente determinado, a minuta do contrato (seq. 28) indica que o custo total a ser ressarcido à Fundação de Apoio **será apurado e confirmado apenas ao final da execução do projeto.** *In verbis:*

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS CONTRATADOS**

**SUBCLÁUSULA PRIMEIRA:** A execução dos serviços previstos neste contrato será financiada por meio de pagamento de Despesa Operacional Administrativa - DOA, que será custeada através de arrecadação pela FUNDAÇÃO.

**SUBCLÁUSULA SEGUNDA:** O valor exato da Despesa Operacional Administrativa – DOA de que trata o caput será apurado e comprovado no término da execução dos serviços, após a demonstração efetiva das despesas realizadas mediante a apresentação dos documentos necessários, sendo que eventuais aumentos dos itens não previstos na planilha de despesas deverão ser acordados com a UNIVERSIDADE.

**SUBCLÁUSULA TERCEIRA:** A apuração da Despesa Operacional Administrativa – DOA se dará pela apresentação pela FUNDAÇÃO de planilha de despesas calculadas com base em critérios claramente definidos, garantindo-se à UNIVERSIDADE o direito de proceder à auditoria dos dados para verificação da exatidão e aceitabilidade dos valores;

**SUBCLÁUSULA QUARTA:** Para consecução dos serviços por este instrumento contratados, poderá a FUNDAÇÃO ressarcir-se do valor da Despesa Operacional Administrativa – DOA, no montante final máximo previsto na planilha orçamentária do projeto e mensalmente, guardando relação de proporcionalidade com a execução do projeto, que será levada à conta final de que trata o item anterior acima para efeito de desconto no valor devido pela UNIVERSIDADE; [...]

25. Isto posto, **recomenda-se ao setor consulente que esclareça essa questão o ocorrido e adeque a redação da minuta do contrato, em consonância com o indicado no cronograma físico-financeiro** (seq. 10).

26. Deve ser ponderado, ainda, que a remuneração a ser paga a fundação de apoio deve corresponder aos custos operacionais efetivamente realizados, não se admitindo a "estimativa de percentual" posto que, assim sendo, não estar-se-ia remunerando a fundação, necessariamente, pelos serviços contratados, mas efetuando pagamento de despesas ordinárias, necessárias à manutenção daquela, produzindo, desta forma, uma remuneração com preço certo, sistemática incompatível com o regime de direito público, que pressupõe a execução do serviço para fins de pagamento da contraprestação efetivamente devida.

27. **Este órgão jurídico orienta para análise do detalhamento da proposta orçamentária apresentada pela FUNDAÇÃO, sendo oportuna, ainda, manifestação expressa da autoridade competente (PROAD) sobre a justificativa apresentada.**

28. Tal indicação servirá para dar maior segurança jurídica às partes, vinculadas ao contrato, atendendo à orientação do TCU acima transcrita. Ademais, não impedirá posterior alteração ou remanejamento de créditos, caso ocorra alguma das situações já previstas em contrato:

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS CONTRATADOS**

[...]

**SUBCLÁUSULA SEXTA:** Se durante a vigência do contrato forem criados tributos ou alterados alíquotas ou bases de cálculo dos encargos e tributos atuais, de forma a, comprovadamente, aumentar ou diminuir o ônus do CONTRATO, proceder-se-á a revisão do orçamento para a sua suplementação e/ou remanejamento de créditos programados de sorte a que todos os custos do PROJETO sejam cobertos pela receita que lhe é vinculada.

**SUBCLÁUSULA SÉTIMA:** A FUNDAÇÃO poderá solicitar revisão de valores, desde que comprove a existência e as consequências de fato imprevisível ou previsível, mas de consequências incalculáveis e que venham a comprometer o equilíbrio econômico-financeiro deste contrato.

29. De ratificar, por fim, sobre a responsabilidade da autarquia federal em observar, quando da execução do Contrato, as prescrições dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 7.423/2010 (que dispõem sobre o acompanhamento e o controle em relação ao Contrato a ser firmado com a Fundação de Apoio) e do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (que dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos firmados pela Administração), valendo acrescentar, acerca do acompanhamento e fiscalização, que em razão do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União através do Acórdão 1450/2011– TCU – Plenário:

“É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença, nos termos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993”

#### IV - CONCLUSÃO

30. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de Assessoramento, a Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Federal junto à UFES, opina, pela possibilidade de celebração do presente **CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO** (seq. 28) **desde que sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer (ITENS 25 A 29 DESTE OPINATIVO).**

31. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

32. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/1999.

À consideração superior.

Vitória, 06 de setembro de 2023.

**HELEN FREITAS DE SOUZA**  
**PROCURADORA FEDERAL**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068040403202315 e da chave de acesso a7317ba1



---

Documento assinado eletronicamente por HELEN FREITAS DE SOUZA, 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 1274261913 e chave de acesso a7317ba1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELEN FREITAS DE SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-09-2023 11:09. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---