



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

**PARECER n. 00674/2023/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.035562/2023-90**

**INTERESSADOS: ANA CAROLINA CAPELLINI RIGONI**

**ASSUNTOS: CONTRATOS, CONVÊNIOS, AJUSTES E OUTROS.**

**EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94. ENQUADRAMENTO: ART. 24, INCISO XIII DA LEI Nº. 8.666/1993. SEM ÓBICE JURÍDICO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES DESTES PARECER.**

*Senhor Procurador Chefe:*

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de CONTRATO a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, visando prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao Projeto de Extensão denominado “Parque de Aventura do CEFD” (Sequencial 85 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: “O presente contrato tem como objeto a prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de Extensão denominado “Parque de Aventura do CEFD”, doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição. SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Faz parte também deste CONTRATO, independentemente de sua transcrição, o projeto básico para contratação de apoio, por meio de fundação, ao PROJETO, que consta no processo acima mencionado na peça sequencial nº 51.” (Sequencial 85 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA: “O presente CONTRATO terá a duração de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de sua assinatura.” (Sequencial 85 - Lepisma).

4. Consta nos autos o necessário *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante (Sequencial 86 - Lepisma).

5. 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.”

6. É o relatório.

## **II - ANÁLISE JURÍDICA**

### **Dos limites da Manifestação Jurídica**

7. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, “b” e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

8. Salienta-se que, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

9. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente. Todos os atos devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

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

10. As etapas de planejamento da contratação da Fundação de Apoio estão documentadas no Projeto Básico, anexado nos autos, com a juntada de documentos, planilha de preços, etc. Quanto ao conteúdo de tais documentos, por se tratar de matéria técnica, não cabe a este PF-UFES avaliar. Tarefa exclusiva do corpo técnico da Administração.

11. 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.

12. O mérito dessa documentação, elaborada e aprovada pelos setores técnicos relevantes da Administração, não será objeto de análise por esta Procuradoria, por se tratar de questões de ordem técnica, fornecida sob exclusiva responsabilidade de seus assinantes.

13. Compulsando os autos, observo a existência de *checklist* da documentação essencial, elaborado pelo Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD (seq. 86):

1. Projeto Básico de Contratação de Fundação de Apoio assinado pela coordenação do projeto e fiscal 51
2. Metas quantificadas 51 - Item 07
3. Critérios de seleção de bolsistas, caso seja previsto o pagamento de bolsas 51 - Item 19
4. Relação dos servidores/acadêmicos que atuarão no projeto Não definidos ainda
5. Planilha de Receitas e Despesas detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) 81
6. Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) 58
7. Planilha de detalhamento das Despesas Operacionais Administrativas/DOA, fornecida pela fundação de apoio 66
8. Justificativa para a ausência de orçamentos de outras fundações de apoio 64
9. Declaração de compatibilidade de preço no mercado 65
10. Aprovação do Departamento proponente – ata assinada 35
11. Aprovação do Conselho Departamental – ata assinada 47 e 67
12. Aprovação da Pró-reitoria pertinente – ata assinada 68 e 73
13. Declaração de observância ao § 4º do Art. 7º do Decreto nº. 7.423/2010 referente ao teto constitucional para a remuneração, assinada pelos servidores participantes no projeto (exceto a coordenação do projeto) 54
14. Declaração de participação mínima de vinculados à Ufes 52
15. Declaração de não contratação de familiares, salvo mediante processo seletivo 53
16. Autorização para Desempenho de Atividades assinada por cada técnico administrativo, relacionado no projeto básico, e a respectiva chefia imediata 62 e 63
17. Justificativa de Interesse Institucional assinada pelo Pró-reitor(a) da área pertinente 75
18. Registro do Projeto na Pró-Reitoria da área pertinente 59
19. Parecer do DIT/PRPPG, se o projeto envolver pesquisa ou inovação tecnológica NÃO SEAPLICA
20. Solicitação com justificativa para isenção dos percentuais de ressarcimento ao DEPE 31

21. Autorização para isenção do ressarcimento à UFES NÃO HAVERÁ ISENÇÃO
22. Autorização para isenção PARCIAL do ressarcimento ao DEPE 47 (ISENÇÃO PARCIAL)
23. Indicação da origem dos recursos 80 e 51 -Item 21
24. Minuta de Ato de Dispensa de Licitação e Ato de Ratificação 84
25. Minuta do contrato 85

14. Há aprovação da Pró-Reitoria pertinente, conforme Ata da Sexta Reunião Ordinária e Virtual da Comissão Local de Extensão, do Centro de Educação Física e Desportos (seq. 34).

15. Há justificativa para a ausência de orçamentos de outras fundações de apoio e Declaração de preço compatível com o mercado (seq. 51, item 14).

16. O Projeto Básico contempla justificativa da execução do projeto de extensão e da contratação da fundação de apoio (seq. 51 item 5 e item 13).

17. O período previsto para a vigência do contrato, a contar de sua assinatura, é de 24 (vinte e quatro) meses.

18. O item 21 do Projeto Básico informa que os recursos financeiros para a execução do projeto, cujo valor total é de R\$ 175.046,76 (cento e setenta e cinco mil, quarenta e seis reais e setenta e seis centavos), serão provenientes de: receita gerada a partir dos serviços oferecidos a parcela da comunidade que não se encaixa em “atendimento gratuito”; captação por edital e patrocínio; e serão aplicados conforme a Planilha Orçamentária do Projeto e o Cronograma Físico-Financeiro.

19. **Neste ponto, recomenda-se que a Coordenação do Projeto informe mais detalhadamente, inclusive indicando a rubrica pertinente, sobre a captação de recursos para o projeto e a informada "*receita gerada a partir dos serviços oferecidos a parcela da comunidade*".**

20. 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 e a Decisão nº. 655/2002 do Plenário do TCU e, em especial, o art. 1º do Decreto nº. 7.423/2010:

**"Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto.**

**Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo."**

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

**"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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)"**

22. A Orientação Normativa nº 14, da Advocacia Geral da União - AGU, orienta que os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação 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, *verbis*:

**"ORIENTAÇÃO NORMATIVA/AGU Nº 14, DE 01.04.2009 (DOU DE 07.04.2009, S. 1, P. 14) "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".**

### **Da minuta de contrato**

23. Quanto à minuta de contrato (Sequencial 85 - Lepisma), 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 precíua o art. 1º de seu Estatuto.

24. 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 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

25. O Tribunal de Contas da União vem admitindo a regularidade da situação acima descrita, desde que haja definição precisa e clara dos objetos a serem contratados com as fundações de apoio, e conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos. (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 197/2007 – 2ª C, 218/2007 – 2ª C, 289/2007 – P, 503/2007 – P, 706/2007 – P, 1155/2007 – P, 1263/2007 – P, 1236/2007 – 2ª C, 1279/2007 – P, 1882/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2466/2007 – P, 2493/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 3541/2007 – 2ª C, 599/2008 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1279/2008 – P, 1508/2008 – P, 3045/2008 – 2ª C e Súmula 250 – TCU).

26. Por fim, 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.**

27. Em relação à justificativa do preço fica o registro, de qualquer modo, 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.

28. De ratificar, entretanto, 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 (Ata 21/2011 – 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”,**

29. Devendo ser observado ainda pela Administração:

**“A falta de qualquer das providências acima configura conduta extremamente reprovável, que enseja a irregularidade das contas, a condenação dos gestores ao ressarcimento do dano ao erário e a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992”.**

### **III - 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 (Sequencial 85 - Lepisma), **desde que observadas as recomendações formuladas neste parecer (item 19)**, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo.

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, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 18 de dezembro de 2023.

**OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO**  
**PROCURADOR FEDERAL**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068035562202390 e da chave de acesso aff25b81

---



Documento assinado eletronicamente por OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, 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 1372088555 e chave de acesso aff25b81 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-12-2023 14:43. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---