



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

PARECER Nº 00795/2025/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.031953/2025-05

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE/CE

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94. ENQUADRAMENTO: ART. 75, INCISO XV, DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DO CONTRATO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER.

Senhor Pró-Reitor de Administração,

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 tendo como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do Projeto de Ensino intitulado “Projeto de Ensino do curso de Mestrado em Educação do PPGE/CE/UFES 2025-2030” (seq. 94 - Lepisma).

2. Nos autos do processo eletrônico consta despacho da Coordenação de Instrumentalização de Projetos e de Prestação de Contas - CIPPC/DPI/PROAD, destacando a instrução processual (seq. 95 - Lepisma):

Trata-se da formalização de instrumento jurídico com Fundação de Apoio, visando a execução do Projeto de Ensino intitulado “Projeto de Ensino do curso de Mestrado em Educação do PPGE/CE/UFES 2025-2030.” A instrução processual consta com: 1. Minuta contratual: Peça 94; 2. Minuta do ato de dispensa: Peça 93; 3. Certidões da FEST: Peças 87 a 92; 4. Checklist da CEP/SPIN: Peça 65. Ademais, cumpre registrar que a análise da cláusula de propriedade intelectual constante da minuta de contrato entre a Ufes e a Fest, peça nº 94, foi realizada no âmbito do processo nº 23068.060583/2025-13, conforme Parecer constante da peça nº 3, não tendo sido identificado óbices pela Diretoria de Inovação (DI/SPIN), no que tange às suas competências. Pelo exposto, encaminha-se para análise e emissão de parecer quanto à formalização do instrumento.

3. O pedido de exame fundamenta-se no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

“Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.”

4. É a síntese do relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA.

5. 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. 53, §4º da Lei nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

6. A presente análise não tem caráter vinculativo, mas visa fornecer segurança jurídica à autoridade administrativa competente, que poderá acolher ou não as recomendações aqui expostas, desde que o faça de forma motivada. A responsabilidade pelo prosseguimento do feito sem a observância de eventuais apontamentos será exclusiva da Administração.

DA CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO.

7. A contratação de fundações de apoio por universidades públicas encontra respaldo no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, que exige o credenciamento da fundação junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia. O parágrafo único do art. 1º do referido decreto dispõe que:

"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 (...)."

8. A contratação direta, com dispensa de licitação, é permitida pelo art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

""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;"(...)."

9. Nos termos da **Decisão nº 655/2002 – Plenário do TCU**, é legítima a utilização de fundações de apoio como instrumento para apoio logístico e financeiro à execução de projetos de pesquisa, ensino e extensão por universidades públicas federais

10. 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).

11. 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 5.205/2004.

12. O Projeto Básico (seq. 77 - Lepisma) deverá conter os elementos necessários à contratação, conforme exige o art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se que a análise do conteúdo técnico do projeto é de responsabilidade dos setores especializados da UFES, conforme jurisprudência do TCU (Decisão 655/2002 – Plenário), razão pela qual o mérito dessa documentação não será objeto de análise por esta Procuradoria.

Da Necessidade de Fundamentação dos Custos e da Busca pela Proposta Mais Vantajosa

13. Apesar da viabilidade jurídica da contratação, **chama atenção a fragilidade da instrução processual no que se refere à composição dos custos contratados e à ausência de orçamento detalhado.**

14. O valor global correspondente à Despesa Operacional Administrativa (DOA), embora compatível com contratações similares, **carece de comprovação objetiva quanto à sua razoabilidade, economicidade e proporcionalidade em relação às atividades a serem desempenhadas.**

15. Nos termos do **art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, a atuação administrativa deve observar os princípios da **planejamento, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa**. Nesse sentido, mesmo em hipóteses de contratação direta com fundação de apoio, não se prescinde da **justificação formal do valor contratado**, inclusive com a apresentação de:

- o **Estimativas de custos compatíveis com o mercado,**
- o **Cálculo ou planilha demonstrativa da DOA,**
- o **Memória de cálculo ou metodologia da composição dos custos administrativos,** conforme o modelo já consolidado por outras instituições federais de ensino.

16. Tal exigência foi reforçada pelo Tribunal de Contas da União, conforme o **Acórdão nº 2.731/2015 – Plenário**:
“Ainda que a contratação se dê com fundação de apoio, deve haver análise crítica do valor apresentado, não bastando aceitá-lo sob o argumento de ausência de mercado concorrente. A ausência de licitação não afasta o dever de a Administração buscar a proposta mais vantajosa.”
17. Ademais, o **Acórdão nº 1.228/2016 – Plenário/TCU** estabelece:
“A inexigibilidade ou a dispensa de licitação não exime a Administração do dever de justificar os preços contratados, sendo necessária a demonstração de sua razoabilidade mediante pesquisa de mercado ou outro parâmetro objetivo.”
18. No processo, há Justificativa para ausência de orçamento no sentido de que embora existam outras fundações no âmbito nacional, apenas a instituição Fundação Espírito-Santense de Tecnologia – FEST, é credenciada pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para dar apoio administrativos aos projetos da Universidade Federal do Espírito Santo, conforme acesso ao site da UFES (https://contratos.ufes.br/fundacoes_credenciadas) destacando-se que há respaldo no artigo 2º, inciso IV, parágrafo 6º, da Instrução Normativa nº 5/2014, alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual esclarece que “excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores”.
19. Em relação à justificativa dos custos apresentados pela fundação, registra-se que esta Procuradoria Federal não analisará a metodologia utilizada para detalhamento do custo operacional administrativo (DOA), por se tratar de matéria técnica de competência exclusiva da área de planejamento e gestão da UFES.
20. Todavia, é imprescindível que tal metodologia esteja devidamente formalizada e justificada nos autos, inclusive para fins de controle externo, sob pena de responsabilização dos gestores, conforme reiteradamente decidido pelo Tribunal de Contas da União.
21. Por fim, recomenda-se que sejam adotadas as providências determinadas no Acórdão nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara, de 07/11/2017, proferido em processo específico relativo à UFES, notadamente as seguintes orientações, sem prejuízo de outras constantes do referido julgado:
- a) Nos termos do art. 55, inciso IV, da revogada Lei nº 8.666/1993 (ainda aplicável por força do art. 191 da Lei nº 14.133/2021), é obrigatória a inclusão de cronograma físico-financeiro da execução dos serviços em cláusula específica do contrato firmado com a fundação de apoio. Caso tal documento não esteja presente nos autos, deve ser providenciado antes da assinatura contratual;
 - b) A transferência de recursos à fundação contratada deve observar a compatibilidade entre os serviços efetivamente executados e o cronograma físico-financeiro previamente acordado, o qual deve constar expressamente dos autos;
 - c) É ilegal deixar de exigir a apresentação de prestações de contas parciais em contratos de gerenciamento de projetos que envolvam repasses fracionados ao longo da execução contratual – por fases, módulos, períodos (semestre, ano, etc.), especialmente no caso de cursos de ensino a distância – sob pena de infringência ao art. 11, §1º, do Decreto nº 7.423/2010.

Do Acompanhamento e Fiscalização Contratual

22. Destaca-se a obrigação da Administração em **observar integralmente as normas aplicáveis ao acompanhamento e controle da execução do contrato**, nos termos dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 7.423/2010, bem como do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre o dever de fiscalização de todos os contratos administrativos, inclusive os decorrentes de contratações diretas.
23. A esse respeito, o **Acórdão nº 1.450/2011 – TCU – Plenário (Ata 21/2011)** é enfático ao afirmar que o descumprimento do dever de fiscalização constitui irregularidade grave, com consequências relevantes para os gestores públicos.

24. Nesse sentido, **deve ser expressamente observado:**

“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 as sanções previstas na Lei nº 8.443/1992.” (Acórdão nº 1.450/2011 – TCU – Plenário)

Dos Requisitos de Habilitação e Qualificação da Fundação

25. No que tange à habilitação jurídica e qualificação da futura contratada, esta **deve comprovar o atendimento aos requisitos previstos nos arts. 67 a 69 da Lei nº 14.133/2021**, os quais podem ser supridos por meio de **registro cadastral válido**, nos termos do art. 70, inciso II, do mesmo diploma legal.

Da Minuta Contratual

26. A minuta de contrato (seq. 94) apresenta cláusulas compatíveis com os requisitos legais e observa os princípios da eficiência, economicidade e legalidade.

27. A cláusula primeira delimita o objeto contratual, e as cláusulas seguintes tratam da vigência e dos custos, no valor de R\$ 14.319,13 (catorze mil, trezentos e dezenove reais e treze centavos), que corresponde ao valor da Despesa Operacional Administrativa – DOA a ser paga à FUNDAÇÃO DE APOIO para a prestação de serviços de apoio ao projeto.

28. A certificação da regularidade das especificações técnicas e valores constantes da minuta em exame, bem como a regularidade do representante legal e informações relacionadas à contratada, compete à PROAD.

29. Destaca-se ainda, quando da formalização do aditivo, deve-se confirmar a legitimidade do representante da contratada para celebrá-lo.

IV - CONCLUSÃO

30. Em conclusão, afastadas as análises que envolvam aspectos técnicos, financeiros ou orçamentários — por extrapolarem a competência legal da Advocacia-Geral da União no exercício de assessoramento jurídico —, esta Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Espírito Santo (PF/UFES) opina pela possibilidade jurídica da celebração do contrato constante do Sequencial 94 – Lepisma, desde que previamente atendidas todas as recomendações consignadas neste parecer (notadamente as constantes dos itens 20/25, 28/29), nos termos da fundamentação apresentada e restrito o exame aos aspectos jurídico-formais do processo.

31. A Administração deverá, ainda, observar o dever de divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

32. Reitera-se que não foram objeto de análise, por excederem a atribuição desta Procuradoria Federal, aspectos relacionados à conveniência, oportunidade, conteúdo técnico ou científico do projeto, tampouco as questões de ordem orçamentária.

33. Ressalta-se, por fim, que o presente parecer possui caráter opinativo e consultivo, não substituindo a necessária decisão administrativa formal por parte da autoridade competente, conforme o disposto no art. 48 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

34. Cumpridas as recomendações acima ou afastadas de forma devidamente motivada nos autos, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos da Instrução nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

Vitória, 22 de dezembro de 2025.

HELEN FREITAS DE SOUZA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068031953202505 e da chave de acesso 12752201



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 3057842365 e chave de acesso 12752201 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELEN FREITAS DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-12-2025 19:26. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 23/12/2025 às 19:27

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1263493?tipoArquivo=O>