



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

PARECER Nº 00800/2025/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.042230/2025-23

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA - DET/CEUNES
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 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 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 Pesquisa denominado "Interpretação de Dados de Fibra Ótica para Aplicações de Reservatórios", doravante denominado PROJETO, no âmbito do Termo de Cooperação nº 11/2025 firmado, em modalidade contratual tripartite, entre a UNIVERSIDADE e a PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS, com interveniência da FUNDAÇÃO DE APOIO (seq. 59 - Lepisma).

2. O CONTRATO terá a duração de 36 meses a contar da data de sua assinatura.

3. A Coordenação de Instrumentalização de Projetos e de Prestação de Contas – CIPPC/DPI/PROAD informa que, nos autos do processo eletrônico (seq. 60 - Lepisma), constam as seguintes peças: certidões da FEST (peças nº 52 a 57), checklist da CEP/SPIN (peça nº 48), minuta do Ato de Dispensa e Ratificação (peça nº 58), minuta do contrato acessório com a FEST (peça nº 59) e minuta do instrumento jurídico com o financiador (peça nº 37). Ademais, registra que a análise da cláusula de propriedade intelectual constante da minuta de contrato entre a UFES e a FEST (peça nº 74) foi realizada no âmbito do processo nº 23068.060583/2025-13, conforme parecer constante da peça nº 3, não tendo sido identificados óbices pela Diretoria de Inovação (DI/SPIN), no que tange às suas competências.

4. 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."

5. É a síntese do relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA.

6. 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).

7. 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.

8. 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 (...)."

9. 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;"(...)."

10. 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

11. 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).

12. 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.

13. O Projeto Básico (seq. 14 - 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

14. 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.

15. **O valor total do contrato é de R\$ 116.443,43 (cento e dezesseis mil, quatrocentos e quarenta e três reais e quarenta e três centavos), correspondente à Despesa Operacional Administrativa (DOA), o qual deverá estar amparado em comprovação objetiva quanto à sua razoabilidade, economicidade e proporcionalidade em relação às atividades a serem desempenhadas.**

16. 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 justificativa formal do valor contratado, inclusive com a apresentação de:

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

17. 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.”

18. 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.”

19. No processo, a Justificativa para ausência de outros orçamentos encontra-se no item 14 do Projeto Básico.

20. Registra-se, entretanto, que não compete a esta Procuradoria Federal certificar a adequação ou a compatibilidade dos preços apresentados pela Fundação de Apoio, tampouco avaliar a metodologia utilizada para composição das Despesas Operacionais Administrativas – DOA. Tal exame possui natureza eminentemente técnica e é de competência exclusiva das áreas responsáveis pelo planejamento, gestão orçamentária e análise econômico-financeira da UFES.

21. **Todavia, cabe orientar que deve haver, nos autos, demonstração clara e formalizada da metodologia adotada, com a correspondente justificativa de vantajosidade econômica da contratação, especialmente para fins de controle interno e externo. A ausência desses elementos pode ensejar responsabilização dos gestores, conforme reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União.**

22. Nesse sentido, recomenda-se que a Administração observe as determinações constantes do **Acórdão nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara**, de 07/11/2017, proferido em processo específico envolvendo a UFES, destacando-se, entre outras, as seguintes orientações:

- a) **Cronograma físico-financeiro** – 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 em cláusula específica do contrato firmado com a fundação de apoio. Caso não conste nos autos, deve ser providenciado **antes da assinatura contratual**;

- b) **Compatibilidade entre desembolsos e execução** – A transferência de recursos à fundação deve ser compatível com os serviços efetivamente executados e com o cronograma físico-financeiro pactuado, o qual deve estar formalmente juntado ao processo;
- c) **Prestações de contas parciais** – É ilegal deixar de exigir prestações de contas parciais quando houver repasses fracionados ao longo da execução contratual (por fases, módulos, períodos, etc.), sob pena de infringência ao art. 11, §1º, do Decreto nº 7.423/2010, especialmente em projetos que envolvam cursos a distância ou atividades contínuas de gestão.

23. **Dessa forma, fica ressaltada a necessidade de que a área técnica competente formalize a análise da vantajosidade econômica e da compatibilidade dos valores apresentados, a fim de assegurar conformidade com os normativos aplicáveis e com a jurisprudência do TCU.**

Do Acompanhamento e Fiscalização Contratual

24. 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.

25. 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.

26. 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 resarcimento 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

27. 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

28. A minuta de contrato (seq. 59 - Lepisma) apresenta cláusulas compatíveis com os requisitos legais e observa os princípios da eficiência, economicidade e legalidade.

29. A cláusula primeira delimita o objeto contratual, e as cláusulas seguintes tratam da vigência e dos custos, no valor de R\$ 173.691,50 (cento e setenta e três mil, seiscentos e noventa e um reais e cinquenta centavos), que corresponde ao valor da Despesa Operacional Administrativa – DOA a ser pago diretamente pela empresa parceira à fundação.

30. 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.

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

IV - CONCLUSÃO

32. 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 59 – Lepisma, desde que previamente atendidas todas as recomendações consignadas neste parecer (notadamente as constantes dos itens 16, 21, 23/24, 27, 30/31), nos termos da fundamentação apresentada e restrito o exame aos aspectos jurídico-formais do processo.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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, 23 de dezembro de 2025.

**HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA-CHEFE EM EXERCÍCIO**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068042230202523 e da chave de acesso e9a40eaf



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
Chefe da Procuradoria Federal em exercício
Procuradoria Federal - PF
Em 26/12/2025 às 20:02

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1263728?tipoArquivo=O>