



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

PARECER Nº 287/2026/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.016266/2026-32

INTERESSADOS: PRÓ REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO PRPPG UFES

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. PROJETO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. 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 análise de Contrato a ser celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo - UFES e a Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST, visando à prestação de apoio ao Projeto de Desenvolvimento Institucional denominado "*Propesquisa/UFES – Projeto de Ampliação, Melhoria e Sustentação da Infraestrutura para Atividades de Pesquisa na Universidade Federal do Espírito Santo*" (Sequencial 44 - Lepisma).
2. Consta a instrução processual *Checklist* (Sequencial 35 - Lepisma), de exclusiva responsabilidade do assinante.
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. 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.
7. 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.

8. As etapas de planejamento da contratação da Fundação de Apoio estão documentadas nos autos, especialmente na Instrução Processual *checklist, anexada ao* Sequencial 35 - Lepisma, de exclusiva responsabilidade do assinante..

9. Quanto ao conteúdo de tais documentos, por se tratar de matéria técnica, financeira e orçamentária, não cabe a esta PF-UFES avaliar, sendo tarefa exclusiva do corpo técnico da Administração.

10. **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.**

11. 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.

12. Existe no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de contratação de uma Fundação de Apoio para gerenciamento de recursos financeiros de projetos de desenvolvimento institucional, 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, *in verbis*:

"**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."

13. A contratação pode ser direta, isto é, com dispensa de licitação, com amparo no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

"**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;"

14. Não consta nos autos Minuta de Ato de Dispensa de Licitação e Ato de Autorização, devendo ser providenciada e anexada aos autos antes da assinatura do contrato.

Da Minuta de Contrato.

15. Quanto à minuta do contrato (Sequencial 44 - 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 preceitua o art. 1º de seu Estatuto.

16. 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, nos termos da Lei nº 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

17. Vem a calhar, neste contexto, as lições da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que conceitua fundações instituídas pelo Poder Público como sendo: "... o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica,

de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos termos da lei.” (Grifei)

18. 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).

19. Por fim, recomendo 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

20. Em relação ao preço praticado, destaque-se inicialmente o teor da Súmula nº 250 do TCU:

"TCU, Súmula nº 250 - 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 nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado."

21. Além disso, é vedada a inclusão, na composição do preço, de taxa de administração pelos serviços prestados pela fundação de apoio, por falta de amparo legal, como exposto na Questão 91 da Coletânea de Entendimentos da CGU sobre Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos Federais que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica:

"91 - É possível o estabelecimento de taxa de administração no plano de trabalho do projeto apoiado por Fundação de Apoio?

Não, pois não há previsão legal na legislação sobre o estabelecimento de taxa de administração para essa finalidade."

22. Tal vedação, contudo, não se aplica à previsão de restituição de despesas operacionais e administrativas a serem feitas pela fundação de apoio, o que encontra respaldo no art. 10 da Lei nº 10.973/2004 e no art. 74 do Decreto nº 9.283/2018.

23. As despesas operacionais e administrativas devem ser pormenorizadas pela fundação de apoio e não podem exceder 15% do valor total dos recursos financeiros voltados à execução do projeto.

24. Note-se que a taxa de administração e as despesas operacionais diferem entre si em razão do detalhamento de custos, pois a mera incidência de percentual fixo sobre a proposta de preço, desacompanhada de planilha de especificação de gastos, caracteriza a adoção de taxa de administração. É o que informa a Questão 93 da referida Coletânea de Entendimentos da CGU sobre Gestão de Recursos das IFES:

"93 - Como podemos diferenciar na prática a cobrança de “taxa de administração” (não permitida) de “despesas administrativas” (permitidas)?

A taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor.

Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas."

25. No caso dos autos, consta justificativa específica acerca da compatibilidade da Despesa Operacional e Administrativa cobrada pela Fundação de Apoio com o preço de mercado, bem como da realização de pesquisa de preços com apenas uma fundação.

26. Essa informação consta do item 14 do Projeto Básico de Contratação de Fundação de Apoio (Seq. 35), no qual se registra que a planilha apresentada pela fundação é compatível com a proposta orçamentária do projeto e que foram anexadas ao processo as planilhas de Despesas Operacionais Administrativas da FEST. Também se consignou que a pesquisa de preços restringiu-se à fundação de apoio credenciada junto à UFES, em razão da inexistência de outra fundação credenciada pela Universidade, bem como das dificuldades operacionais que poderiam decorrer da consulta a fundação situada fora do Estado:

"14. JUSTIFICATIVA DA COMPATIBILIDADE COM O PREÇO DE MERCADO DA DESPESA OPERACIONAL E ADMINISTRATIVA COBRADA PELA FUNDAÇÃO DE APOIO

Esclarece-se que a planilha apresentada pela fundação de apoio assinala no presente projeto básico é mais vantajosa pois apresenta compatibilidade com a proposta orçamentaria apresentada no presente projeto.

Constam no processo as planilhas de Despesas Operacionais Administrativas - DOA (antigo custo operacional para o gerenciamento de projetos) da fundação de apoio, apresentando a planilha de Despesas Operacionais Administrativas - DOA de acordo com o mercado.

A realização de pesquisa de preços com apenas uma fundação de apoio se deve ao fato de que a UFES só possui uma fundação de apoio credenciada.

A solicitação de pesquisa de preços de outra fundação fora do Estado pode ocasionar dificuldades na operacionalização dos serviços e compras, além de dificultar o traslado caso haja necessidade de reuniões."

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, devendo ser observadas as orientações supra.

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. 117 da Lei nº 14.133/21 (que dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos firmados pela Administração de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 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).

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"***.

30. No que tange aos requisitos de habilitação e qualificação, a futura contratada deve demonstrar o atendimento aos requisitos de habilitação exigidos pelos arts. 67 a 69 da Lei nº 14.133/2021, os quais podem ser substituídos por registro cadastral, consoante o art. 70, inciso II, do mesmo diploma legal.

IV - CONCLUSÃO.

31. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, por meio da Procuradoria Federal junto à UFES, opina pela possibilidade de celebração do presente contrato (Sequencial 57 - Lepisma), desde que, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo, sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer,

32. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado n.º 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

33. 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.

34. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU (Sapiens), assinado digitalmente e que será submetido à aprovação pelo(a) Exmo.(a) Sr.(a) Procurador(a)-Chefe da unidade consultante Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

À consideração superior.

Vitória, 17 de junho de 2026.

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) 23068016266202632 e da chave de acesso 1186d8a4



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 3257000423 e chave de acesso 1186d8a4 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-06-2026 15:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.