



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA
PARAÍBA
CONSU
AV. JOÃO DA MATA, 256-JAGUARIBE CEP: 58015-020-JOÃO PESSOA-PB

PARECER Nº 00481/2025/CONSU/PFIFPARAÍBA/PGF/AGU

NUP: 23381.008108/2025-75

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO, CIENCIA E TECNOLOGIA DA PARAIBA - IFPB

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Administrativo. Contrato. Serviços de apoio consistente na gestão administrativa e financeira para atender o Projeto de Extensão denominado "Cuidotecas""Cuidotecas", oriundo do Plano de Trabalho firmado entre o Instituto Federal da Paraíba (IFPB) e a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família (SNCF), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Contratação direta de fundação de apoio. Incidência da Lei nº 8.958, de 1994, alterada pelas Leis 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e 12.863, de 24 de setembro de 2013, devidamente regulada pelo Decreto 7.423, de 2010. Opina pela viabilidade jurídica. Necessidade de atendimento às recomendações da Procuradoria.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria pelo Campus Esperança para exame da legalidade da dispensa de licitação para a “a contratação de Fundação de Apoio com a finalidade de apoiar a instituição na gestão administrativa e financeira necessária à execução do Projeto de Extensão denominado “Cuidotecas”, oriundo do Plano de Trabalho firmado entre o Ins>tuto Federal da Paraíba (IFPB) e a Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família (SNCF), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

2. Os documentos atinentes ao contrato serão mencionados ao longo do presente Parecer.

3. É o breve relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

4. Preliminarmente, ressalte-se que 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. Cabe, todavia, salientar que compete ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento qualitativo e quantitativo e de suas características.

5. No que se refere à disponibilidade orçamentária para garantir a despesa que se pretende efetuar, verifica-se que **não foi acostado aos autos documento que comprova a disponibilidade orçamentária para o pagamento integral das despesas decorrente do contrato. Recomenda-se a juntada aos autos.**

2.1 Sobre a pesquisa de mercado e o orçamento detalhado em planilhas de custos unitários

6. As contratações firmadas pela Administração exigem sempre a realização prévia de pesquisa de mercado e a estimativa de gastos. É o que permite inferir o artigo 18, inciso IV, da Lei nº 14.133/21.

7. Nesse particular, convém fazer uma pequena ressalva à equipe de planejamento da contratação.

8. **Essa Procuradoria já se deparou com outro processo de contratação direta envolvendo a Funetec, em que foi enviado pedido de proposta da Fundação FACTO e não houve resposta da Fundação, como na situação que ora se apresenta nos autos.**

9. Assim, recomenda-se que a Administração direcione o seu pleito de envio de propostas para outras Fundações de Apoio, para que se concretize as diretrizes da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES /ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021, em seu artigo 5º, IV.

10. Aliás, sem uma pesquisa de mercado não seria possível estimar o gasto, o que impediria o conhecimento prévio sobre a existência de recursos orçamentários suficientes para acudir a contratação, desatendendo-se, pois, o artigo 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/21.

11. Para além disso, sabe-se também que a contratação de serviços somente pode ser viabilizada quando o valor previamente estimado da contratação for compatível com os valores praticados pelo mercado. É essa a disposição contida no artigo 23 da Lei nº 14.133/21, *verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

12. No caso concreto, verifica-se que o valor total do projeto corresponde ao montante de R\$ 186.092,85 (cento e oitenta e seis mil, noventa e dois Reais e oitenta e cinco centavos), sendo que R\$ 18.155,40 (dezoito mil, cento e cinquenta e cinco reais e quarenta centavos) desse montante corresponde ao preço do serviço de gestão.

13. Aliás, o planilhamento unitário do custo do serviço deve necessariamente ocorrer em relação ao preço do serviço de gestão contratado (esse preço também é conhecido por *custos operacionais*), o que se verifica nos presentes autos na Proposta da FUNETEC.

14. Nesse contexto, tem-se por oportuno o destaque da jurisprudência do TCU a respeito do tema, *verbis*:

Assunto: FUNDAÇÃO DE APOIO. DOU de 05.10.2010, S. 1, p. 99. Ementa: determinação à Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE) para que se assegure, tanto na formulação quanto na execução de ajustes firmados com fundações de apoio, **que a remuneração seja fixada com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais efetivamente incorridos**, ficando absolutamente vedada a inclusão de cláusulas que prevejam o pagamento de taxa de administração de qualquer tipo (item 9.6.4, TC-010.395/2003-9, Acórdão nº 5.668/2010-2ª Câmara).

15. Outrossim, ainda como subsídio técnico para se definir adequadamente a remuneração da fundação de apoio, apresenta-se relevante o contido no Acórdão 575/2011 – Segunda Câmara do TCU, *verbis*:

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de monitoramento ao Acórdão 4.759/2008-2ª Câmara, proferido quando da apreciação do acompanhamento do cumprimento às determinações exaradas no Acórdão 3.071/2006 - 2ª Câmara, relativo à fiscalização que tinha por objetivo padronizar o tratamento a ser dado às relações entre as Universidades Federais no Rio Grande do Sul e suas fundações de apoio.

2. Após a análise das informações e documentos apurados pela unidade técnica foi elaborada a instrução a seguir transcrita, em parte, com cujas conclusões e propostas manifestou-se de acordo o titular da Secex/RS (fls. 3/38-Vol. Principal):

"2 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

(...)

2.9 Pagamento de taxa de administração à Fundação de Apoio em percentual fixo

2.9.1 suspenda, no prazo de 60 (sessenta) dias, a remuneração que vem sendo efetuada às suas fundações de apoio com base em taxa ou comissão proporcional à receita auferida pelos projetos, em todas as avenças que não se enquadrem na hipótese prevista no artigo 11 do Decreto nº 5.563/2005, pois, caso as fundações queiram ser ressarcidas, deverão apresentar o cálculo dos custos operacionais com base em critérios definidos;

2.9.2 Situação que levou à proposição da deliberação

O Acórdão nº 3071/2006-2ª C havia determinado que o ressarcimento dos custos operacionais fosse calculado com base em critérios definidos e com base nas despesas efetivamente incorridas.

No entanto, por ocasião do 1º monitoramento, a remuneração dos custos operacionais da fundação de apoio, no caso de projetos que gerenciavam recursos não orçamentários, relativos aos advindos da prestação de serviços da Universidade e arrecadados diretamente pela FAURGS, era feita com base em 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, num paralelo com o artigo 11 do Decreto 5.563/2005, que regulamenta os incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica, E, em relação aos projetos de convênios com repasse de recursos orçamentários, a Universidade não remunerava os custos operacionais, em obediência ao disposto na IN nº 01/97, e por haver dúvidas quanto aos critérios a serem utilizados para os cálculos, no caso do ressarcimento ser efetuado com recursos próprios da UFRGS.

2.9.3 Providências adotadas pelo gestor

Foi solicitado ao Departamento de Ciências Contábeis que realizasse um estudo acerca dos custos operacionais da FAURGS e elaborasse uma forma de rateio aos diversos projetos por ela desenvolvidos em apoio à Universidade. Para isso foi constituído o Processo nº 039279/08-81 e nomeadas duas professoras do curso de Ciências Contábeis, as quais elaboraram o "Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS" (fls.198-207), concluído ainda em 2008. Esse primeiro estudo levou em consideração fatores como: despesas com pessoal administrativo e despesas administrativas (correio, serviços de terceiros, pagamento de bolsas, depreciação, amortização, material de expediente e consumo, energia elétrica, transportes, custas e emolumentos, seguro, água e esgoto), as quais foram rateadas por tipos de projetos. Foram considerados 6 tipos de projetos: Importação, Edificação de Obras, Bolsas e Serviços de Pessoa Física/Jurídica, Contratação de mão-de-obra, Projetos Múltiplos e Projetos Institucionais. A partir disso foi elaborada a tabela de fls. 208-211, atribuindo um custo médio unitário diferenciado para cada tipo de projeto.

Em 2009, este estudo foi aperfeiçoado, tendo sido elaborado um novo Memorial Descritivo que, a partir da análise feita no estudo anterior, propôs que os projetos fossem distribuídos por faixa de valor, as quais se iniciavam com projetos de até R\$ 50.000,00 e iam até projetos com valor acima de R\$ 550.000,00 (fls. 212-220). Com base no estudo, a PROPLAN redigiu o Of. Nº 062/2009, de 23 de junho de 2009, que determinou que o ressarcimento dos custos operacionais da FAURGS seria feito conforme enquadramento dos projetos nas diversas faixas de valor constantes de uma tabela, que iniciava com valores até R\$ 10.000,00, com custo unitário de R\$ 724,56 ao ano, e ia até projetos com valores acima de R\$ 550.000,00, cujo custo unitário era de R\$ 7.004,07 ao ano (fl. 221). Essa tabela só não seria aplicável àqueles projetos que se enquadrassem na hipótese do artigo 11 do Decreto 5.563/2005 e no parágrafo único do artigo 29 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Em 2010, o Of. 14/2010-PROPLAN atualizou o valor do ressarcimento com base nos custos operacionais da fundação no ano anterior, bem como ampliou o número de faixas de valor dos projetos, a qual agora se inicia em R\$ 1.000,00 e vai até projetos de valor superior a R\$ 1.000.000,00 (fls. 222-223).

2.9.4 Análise

O estudo efetuado se baseou no sistema de custeio por absorção, com a apropriação dos custos de produção, fixos e variáveis, diretos e indiretos, por meio de rateio, aos produtos que, no caso da fundação de apoio, chamam-se projetos. No caso da FAURGS, os custos de produção significam despesas administrativas e despesas com pessoal administrativo, para o gerenciamento dos projetos. Cada projeto implica um volume de despesas que são fixas, ou seja, ocorrem em todos os projetos, independentemente do quantitativo de recursos por eles movimentados, e despesas variáveis que, em regra, são proporcionais ao volume de recursos envolvidos. Assim, a divisão em faixas de valor para os projetos contempla essas peculiaridades. Consequentemente, um projeto de menor valor, em razão dos custos fixos, tende a ter uma participação percentualmente maior no ressarcimento dos custos operacionais que um projeto de grande valor. Cita-se, como exemplo, que um projeto de R\$ 1.000,00, conforme o Of. 14/2010, vai ressarcir a FA num valor de R\$ 60,96 ao ano (R\$ 5,08 ao mês), representando 6,09% do valor do projeto, enquanto um projeto que movimentará recursos no montante de R\$ 400.000,00, pagará R\$ 12.802,63 para a fundação no ano (R\$ 1.066,88/mês), o que representa 3,2%. Assim, constata-se que os projetos com valor a partir de R\$ 2.000,00 contribuem com percentual inferior a 5%, que era o utilizado para remuneração da FAURGS antes do estudo realizado. O estudo permitiu que a quase totalidade dos projetos tenham mais recursos para empregar nos seus objetos, eis que os valores atualmente repassados à FAURGS são menores que o percentual fixo de 5% utilizado por ocasião do 1º monitoramento.

2.9.5 Evidências

Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS - ano 2008 - fls. 198-207.

Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS - ano 2009 - fls. 212-220.

Of. nº 062/2009 - PROPLAN - fl. 221.

Of. nº 14/2010 - PROPLAN - fls. 222-223.

2.9.6 Conclusão

As ações adotadas pelo gestor atenderam à determinação do acórdão monitorado.

2.9.7 Proposta de Encaminhamento

Não há.

(...)

Voto do Ministro Relator

Trago à apreciação deste Colegiado o resultado do segundo, e último, monitoramento ao Acórdão 3.071/2006 - 2ª câmara, mediante o qual esta Corte de Contas deliberou acerca dos achados relativos à fiscalização que tinha por objetivo padronizar o tratamento a ser dado às relações entre as Universidades Federais do RS com suas fundações de apoio.

2. De início, observo que recentemente a Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre a relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e suas fundações de apoio sofreu alterações com a edição da MP 495/2010.

3. Conforme nova redação dada ao art. 1º da citada lei, as IFES poderão realizar, além dos contratos com dispensa de licitação já previstos anteriormente, convênios com as fundações de apoio, com escopo em projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Outra inovação, incluída no referido dispositivo, é a possibilidade, antes vedada por esta Corte, de que a instituição conveniada ou contratada dê apoio à universidade por meio de gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução das atividades.

4. Ressalto que os comandos do acórdão ora monitorado não são atingidos pelas alterações ocorridas e essas, ainda, foram extensivamente tratadas no Voto condutor do Acórdão 2142/2010 - Plenário, de minha relatoria, razão pela qual deixo de tecer maiores considerações.

5. Isso posto, as principais constatações, que motivaram a mencionada deliberação, podem ser assim resumidas:

"a) ausência de formalização para as avenças entre a UFRGS e a FAURGS - cerca de 900 projetos, que eram executados sem suporte contratual específico, sem que a instituição tivesse conhecimento do total de projetos existentes e do montante de recursos envolvidos. Os poucos projetos formalizados, nem sempre estavam formalizados por meio do instrumento adequado;

b) utilização de projetos para contratar empregados pela Fundação de Apoio para atuar em atividades de caráter permanente na Universidade;

c) não-apropriação dos rendimentos da aplicação financeira no objeto dos projetos, que eram gerenciados pela Fundação de Apoio;

d) utilização de uma única conta bancária para movimentação dos recursos captados pela Fundação, em nome da Universidade, e dos recursos de projetos realizados diretamente por ela com terceiros, sem a interveniência da Universidade;

e) não-incorporação dos bens adquiridos nos projetos ao patrimônio da Universidade;

f) pagamento de taxa de administração à Fundação de Apoio em percentual fixo;

g) ausência de prestação de contas nos projetos de prestação de serviços, de cursos de extensão e especialização, e de pesquisas, ficando o controle das receitas e despesas tão-somente a cargo do coordenador do projeto;

h) manutenção de contas contábeis de projetos encerrados, com saldos, que geravam receita financeira para a Fundação;

i) arrecadação de receitas e dos valores pagos a título de ressarcimento do uso da infra-estrutura da Universidade fora da conta única e sua utilização sem atendimento aos requisitos da administração pública;

j) inexistência de controles institucionais, ficando todas as informações e eventuais controles a cargo da Fundação;

k) descumprimento dos normativos internos pelas Unidades da Universidade."

6. Esses achados deram origem a vinte determinações. Em julho de 2008 foi executado o primeiro monitoramento, que permitiu verificar o grau de comprometimento das determinações e se essas atingiram os objetivos almejados (Acórdão 4.759/2008-2ª Câmara). Naquela oportunidade, constatou-se que, embora parte tenha sido apenas parcialmente cumprida, ocorreu um incremento significativo nos controles das atividades desenvolvidas em conjunto com as fundações de apoio.

7. Em razão da necessidade de se verificar a adequabilidade dos controles instituídos na entidade, foi recomendada a realização de novo monitoramento. Trabalho que ora é apresentado.

8. Conforme consignava a unidade instrutiva, este segundo monitoramento encerra um ciclo de fiscalizações em que foi constatado o "aprimoramento da boa governança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - sobre projetos executados pelas suas fundações de apoio." ressaltando que "essa boa governança é representada pelo atendimento dos princípios da transparência, prestação de contas e responsabilidade, pois após quatro anos de acompanhamento da IFES pela SECEX/RS, a integralidade das ações

apoiadas pelas fundações passaram a ser reguladas, registradas e acompanhadas pela Universidade, existindo prestação de contas final e responsável por cada projeto."

9. Verifico, portanto, uma mudança cultural dentro do corpo da UFRGS, principalmente quando ao trato dos recursos públicos. Adquiriu-se uma visão sistêmica dos valores empregados, e não-segmentada em diversos setores. **Nesse sentido, acolho in totum a proposta da unidade instrutiva, cuja implementação poderá ser acompanhada em conjunto com o exame das contas de 2010 da IFES.**

Ante essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado."

16. Note-se, então, que no âmbito do TCU foi de há muito vedada a remuneração da fundação de apoio com base no pagamento de taxa de administração (ou um percentual fixo sobre o montante de recursos gerenciados). Tem sido admitido, entretanto, que o pagamento da remuneração se dê mediante o ressarcimento dos respectivos custos operacionais incorridos para a prestação do serviço. É dizer, a fundação deve declinar, de forma detalhada, qual o custo que ela terá para fazer a gestão do projeto, custo esse que deverá ser pago pela IFES contratante, na forma do contrato de gestão administrativa e financeira firmado.

17. **No caso dos autos, recomenda-se que a Administração analise de forma circunstanciada cada item da planilha de custos apresentada pela fundação de apoio, de modo a garantir que os valores de todos os itens estejam de acordo com o preço de mercado, assim como que os quantitativos apresentados estejam adequados ao projeto em tela.**

2.2 Sobre o termo de referência

18. Essa é outra exigência da Lei nº 14.133/21. Com efeito, assim dispõe o seu artigo 6º, inciso XXIII, *verbis*:

Art. 6º. (...).

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

19. **No caso em tela, observa-se que o termo de referência se apresenta com nível de detalhamento adequado para a hipótese. Todavia, recomenda-se a apresentação de justificativas para todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no seu sítio oficial. Ademais, importante apresentar as seguintes considerações.**

20. **Primeira.** É preciso ter em conta que o termo de referência de que se trata na hipótese tem por fim detalhar o objeto do contrato, que gira em torno da gestão administrativa e financeira do projeto de extensão. O projeto básico, então, serve para que a Administração especifique à contratada (no caso, a Funetec) a maneira pela qual ela quer que a gestão administrativa e financeira do projeto ocorra. Trata-se, em verdade, do local onde se fixam os montantes de recursos a serem gerenciados, as rubricas em que deverão ser gastos os recursos, os prazos que deverão ser cumpridos, o fluxo do procedimento, a remuneração das pessoas envolvidas com a execução do projeto, valores de bolsas ou como serão pagas, as pessoas que irão receber bolsas e seus respectivos valores e parâmetros etc.

21. **Segunda.** É preciso que se encontre definido no termo de referência a quantidade total de pessoas que será alocada na execução da atividade fim do projeto, bem como, por consequência, a quantidade de pessoal vinculado ao IFPB, o que é necessário para atender o contido no artigo 6º, § 1º, inciso III, e § 3º, do Decreto nº 7423/2010.

22. **Terceira.** O termo de referência não está a atender integralmente o contido no inciso IV do § 1º do art. 6º do Decreto 7423/2010, verbis:

"Art. 6º (...)

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, **no qual sejam precisamente definidos:**

(...)

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso."

23. Ressalte-se, porém, que é possível que não se consiga atender completamente tal regra antes da contratação, vez que se a fundação está obrigada a contratar mediante prévio torneio de seleção, conforme Decreto nº 8.241/2014, não seria possível estabelecer, previamente, o número do CPF ou do CNPJ da pessoa ou empresa que será contratada pela fundação de apoio futuramente. Isso somente será possível saber quando da conclusão dos procedimentos de contratação levados a cabo pela fundação de apoio. Isso vale, inclusive, para o pagamento de bolsas, caso ainda não estejam definidos os nomes porque a fundação de apoio ainda terá de realizar processos seletivos para a escolha impessoal dos bolsistas.

24. Não sendo essa a hipótese, é preciso que o termo de referência trate dessas questões previamente. E mais: caso os beneficiários de bolsas e de pagamentos futuros somente possam ser conhecidos posteriormente, ao final dos processos seletivos a serem desenvolvidos pela fundação de apoio, o termo de referência precisa tratar dessa questão.

25. **Quarta.** Caso seja necessário o pagamento de diárias a servidor público, ainda que via fundação de apoio, em princípio deve obedecer à sistemática do SCDP, a fim de permitir controle do gasto público efetuado. Nesse sentido, a recomendação é no sentido de que a fundação de apoio também busque a utilização do SCDP, caso possível. Não sendo possível, a orientação é no sentido de que seja criada rotina para uma boa gestão dos recursos no pagamento de diárias, caso seja necessário esse pagamento, obviamente.

26. Outrossim, o valor das diárias pagas pela fundação de apoio no âmbito da gestão do projeto não poderá superar os valores fixados no regulamento federal. Quanto ao ponto, a recomendação é no sentido de que seja fixado no termo de referência, expressamente, que os valores das diárias, bem como o formato de seu cálculo, são os fixados pelo regulamento federal, impedindo que venha a ocorrer pagamentos desconformes.

27. **Quinta.** Como haverá pagamento de bolsas, a Administração deverá obedecer ao disposto no art. 7º do Decreto nº 7.423/2010, *in verbis*:

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

28. **Sexta.** Além do detalhamento dos custos pelo serviço de gestão, que constitui o custo operacional da fundação de apoio, o termo de referência deve ainda trazer, mesmo que de maneira sintética, o fundamento/motivação de cada um dos itens dos valores a serem gerenciados pela fundação de apoio, de sorte a ligar cada item despesa ao escopo de realização do projeto acadêmico. Isso traz segurança para os gestores e confere maior transparência sobre o que de fato estará sendo contratado e pago, pela fundação de apoio, para a regular execução do projeto acadêmico, fato que, no conjunto, impacta positivamente perante os órgãos de controle. Observa-se, desta forma, que consta a referida motivação no termo de referência e na Nota Técnica emitida pelos membros da equipe de planejamento.

29. **Sétima.** Entende-se importante ponderar que a contratação e realização dos gastos do projeto deva ocorrer pela fundação de apoio somente após formulada a demanda pelo coordenador do projeto. E mais, para atender a demanda de

contratação formulada pelo coordenador do projeto, a fundação de apoio deverá observar, rigorosamente, se a demanda se comporta dentro do escopo do projeto e das rubricas disponibilizadas para o gasto, caso em que, sendo diferente, deve-se primeiro promover os ajustes no projeto e no contrato, mediante termo aditivo.

30. **Oitava.** Em atenção ao disposto no § 1º, inciso II, do artigo 6º do Decreto nº 7.423/2010, abaixo transcrito, a Administração não declarou que serão utilizados bens do IFPB, razão pela qual não há previsão de ressarcimentos.

Art. 6º (...)

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, **no qual sejam precisamente definidos:**

(...)

II - **os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes**, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994; (...)

31. Desta forma, em relação aos *ressarcimentos pertinentes*, não há informação nos autos de que a fundação de apoio irá utilizar os bens do IFPB para a execução do serviço de gestão contratado. E se não vai utilizar bens do IFPB, sejam bens materiais, sejam bens imateriais, **não há razão para o contrato tratar de ressarcimentos**. Todavia, se houver a utilização de bens do Instituto, deve o termo de referência prever tais ressarcimentos. Também importa assinalar, aqui, que quem executará o projeto não é a fundação de apoio, que não é uma instituição de ensino ou de pesquisa, mas sim o próprio IFPB. O que a fundação de apoio irá fazer, frisa-se, é tão somente a gestão administrativa e financeira do projeto, na forma autorizada pela Lei 8.958/94.

2.3 Considerações sobre o objeto do negócio jurídico a ser acordado entre IFES e fundações de apoio

32. Para entender o objeto do negócio jurídico sob exame é preciso identificar, primeiro, o que leva uma IFES ou ICT a buscar os préstimos de uma fundação de apoio para poder executar suas atividades finalísticas, que giram, como se extrai do artigo 207 da Constituição da República, em torno de ações de ensino, de pesquisa e de extensão.

33. Em outras palavras, para entender adequadamente o objeto do negócio jurídico, é preciso ter em mente a **necessidade da IFES**, ou melhor, o que a move nesse intento, bem como **o que ela visa a atender ou suprir** com a realização do negócio jurídico. Sem essa compreensão, impossível a fixação dos contornos jurídicos do objeto do referido negócio jurídico.

34. E para identificar a necessidade da IFES quando busca firmar relacionamentos com uma fundação de apoio, é imprescindível considerar que a IFES tem dois fluxos de ações de ensino, de pesquisa e de extensão.

35. Um deles é contínuo, já integrado ou absorvível por seus processos regulares de gestão. Já o outro é descontínuo, o qual não se integra aos seus processos regulares de gestão, vez que são ações que já nascem com uma data predeterminada para acabar.

36. Para atender à sua demanda de serviços contínuos, a IFES tem uma estrutura física e de recursos humanos permanentes. É dizer, tem prédios, tem equipamentos, tem laboratórios, tem servidores (técnicos e docentes) concursados. E sempre que essa estrutura permanente tem necessidade de crescer, isso se faz pelos processos normais de planejamento aplicáveis à Administração Pública em geral, como a alocação de recursos orçamentários para um investimento, a criação de cargos por meio de lei e a autorização de concurso pelos ministérios competentes.

37. Ocorre que para atender à sua demanda de serviços descontínuos, a qual quase sempre nasce com uma fonte de financiamento própria e especial, a IFES não tem – e nem poderia ter mesmo, como ao diante se verá – uma estrutura física e de recursos humanos suficiente, surgindo dessa constatação, pois, a necessidade de se buscar, dentro do arcabouço jurídico disponível, solução para que ela não fique engessada, tolhida na sua missão de ensinar, de pesquisar e de produzir ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social da nação.

38. Eis aqui, então, o que move uma IFES a buscar um relacionamento com uma fundação de apoio: **a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a ações descontínuas**, não regulares, aquelas que têm, já no nascedouro, uma data para acabar.

39. Com efeito, levando em conta que as IFES constituem-se em centros avançados de pesquisa, de ensino e de produção do conhecimento, de forma natural passaram a ser demandadas para atender a **ações específicas** dos órgãos governamentais, da sociedade e do setor produtivo.

40. Nesse sentido, é certo imaginar que para atender a essas ações específicas, quando então a IFES sente necessidade de aumentar transitoriamente sua estrutura, ela não iria abrir um concurso para admitir técnicos, docentes e pesquisadores, sobretudo porque uma vez terminado o projeto, esse pessoal novo admitido ficaria ocioso, causando um peso desnecessário à máquina pública, já tão carente de recursos para o seu financiamento. Sem contar, outrossim, que o prazo de resposta a essas demandas específicas não poderia ficar no aguardo de políticas públicas complexas, como a abertura de um concurso público, que exige, na origem, a criação do cargo mediante lei, a alocação de recursos para atender a despesa de forma contínua etc.

41. Dentro dessa dinâmica, e como forma de concretização do princípio da autonomia universitária inscrito no artigo 207 da Constituição da República, restou criado um modelo jurídico-institucional para viabilizar essas ações específicas

das IFES, modelo esse que foi materializado pela edição da Lei 8.958/94, a qual precisa ser corretamente interpretada para, de um lado, permitir a efetividade das políticas públicas que ela visou instrumentalizar e, de outro, garantir segurança jurídica às legítimas ações desenvolvidas pelas IFES em prol do crescimento social e econômico do país.

42. Assim, restando identificada a necessidade que move uma IFES ao contratar uma fundação de apoio para viabilizar suas ações específicas, que é o *crescimento transitório de sua estrutura*, basicamente o *crescimento transitório da área de recursos humanos*, passa-se à análise sobre o que ela busca atender ou suprir ao firmar o negócio jurídico.

43. Quanto a esse ponto, é possível resumir o intento dessas, quando firmam um negócio com uma fundação de apoio, a duas pretensões básicas: **a)** contratação de pessoal – do quadro próprio da IFES ou não – para atuar nesses projetos classificados como ações específicas; e **b)** agilidade e presteza na logística de execução desses projetos, de maneira que essas ações específicas e descontínuas sejam executadas com um padrão de eficiência mais apurado, com contratações de serviços e insumos para atender o projeto de uma forma mais ágil, rápida, tempestiva e menos burocrática quanto ao que se verifica no regime jurídico administrativo.

44. Para recapitular, então, deixa-se fixado que a contratação de fundação de apoio por uma IFES nasce da necessidade que ela tem de promover o *crescimento transitório de sua estrutura* para atender a ações específicas e descontínuas. De outra parte, com a contratação da fundação de apoio ela visa remunerar o pessoal que vai atuar nessas ações específicas, bem como imprimir um padrão de agilidade e presteza nas contratações de serviços e insumos para a execução dessas ações específicas.

45. Na realidade, segundo o artigo 1º da Lei 8.958/94, que precisa ser lido em conjunto com o disposto no artigo 2º, inciso VII, da Lei 10.973/2004, o objeto do contrato é caracterizado pelo apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.

46. Contrata-se, então, o *serviço de apoio* a projetos de pesquisa, ensino, extensão etc classificados como *ações específicas*. Isso, entretanto, não esclarece totalmente a questão jurídica posta, já que a palavra *apoio* apresenta alto grau de indeterminação.

47. Mais recentemente, porém, por meio da Lei 12.349/2010, o legislador houve por bem prever, em princípio apenas como uma das facetas que o *serviço de apoio* poderia assumir, a possibilidade de as fundações de apoio virem a prestar os serviços de *gerenciamento administrativo e financeiro necessário* para projetos específicos das IFES. Note-se bem então: de forma expressa, a lei diz que o serviço de apoio pode assumir a característica de *gerenciamento administrativo e financeiro necessário* para projetos de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional etc.

48. Voltando-se os olhos para a prática verificada no dia a dia dos acordos que são firmados entre IFES e suas respectivas fundações de apoio, o que se constata é que, desde sempre, o único serviço que essas prestaram – ou, pelos menos, o único serviço que poderiam ou deveriam ter prestado – àquelas sempre esteve atrelado ao *gerenciamento administrativo e financeiro de projetos* classificados como ações específicas.

49. Em outras palavras, a procura das fundações de apoio pelas IFES sempre teve o intento de buscar a prestação do serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projetos, ação essa motivada, como acima se falou, pela necessidade de *crescimento transitório* de sua estrutura e com foco na disponibilização de agilidade e presteza na logística de execução do projeto. Isso pode ser verificado com muita facilidade na análise da essência dos negócios jurídicos firmados pelas IFES junto às suas respectivas fundações de apoio.

50. Nesse sentido, se é certo que o único serviço que uma fundação de apoio pode prestar a uma IFES é mesmo o gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas, qual seria o núcleo desse serviço? Dito de outra forma para melhor esclarecer: em que consiste o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas?

51. Como ponderado, o que move a IFES a contratar uma fundação de apoio é a necessidade de *crescimento transitório* de sua estrutura administrativa, notadamente na área de recursos humanos. Assim, a implementação dessas ações específicas demandaria da IFES, caso não houvesse a solução jurídica de se contratar a fundação de apoio, a alocação de mais pessoas em setores meio, como o setor de licitações e contratos, de fiscalização de contratos, de finanças e pagamentos, de gestão de patrimônio, bem como a alocação de pessoas para atuar na área fim do projeto, tais como pesquisadores, professores e técnicos com perfil especializado.

52. Tratando-se de uma demanda efêmera de serviços, além da necessidade de atender com rapidez e presteza a essas demandas e ações específicas, a IFES não poderia fazer crescer a sua máquina administrativa, por exemplo, por meio da realização de concursos públicos, surgindo daí, então, com base no princípio da autonomia universitária, a solução jurídica da fundação de apoio, que pode viabilizar, para a IFES, o atendimento a essa necessidade transitória de crescimento de sua estrutura.

53. Tomando-se por base esse retrato, já se pode visualizar, com certo grau de exatidão, em que consiste o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projeto. Tal serviço consiste, pois, na realização, pela fundação de apoio, de *contratos e pagamentos* no interesse do projeto. É dizer, o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro do projeto densifica-se no fato de a fundação de apoio fazer, *em nome próprio*, contratos e pagamentos no interesse do projeto ou da ação administrativa da IFES.

54. A estrutura do negócio jurídico entre a IFES e a fundação de apoio, destarte, materializa-se no seguinte esquema: a IFES assume a obrigação de transferir recursos à fundação de apoio para que esta, em nome próprio, e mediante remuneração previamente acertada, realize contratos e pagamentos para atender o projeto. E a fundação de apoio assume a

obrigação de gerenciar tais recursos, fazendo contratos e pagamentos no interesse do projeto, prestando, ao final, contas à IFES quanto à legitimidade da aplicação dos recursos transferidos para gestão.

55. Observe-se, então, que a parte logística da execução do projeto, tais como a contratação e pagamento de serviços, de insumos e de pessoal necessários à execução do projeto é transferida pela IFES à fundação de apoio, permitindo-se que aquela se concentre na atividade fim do projeto.

56. Ao firmar o contrato de gestão do projeto com a fundação de apoio, note-se, a IFES fica despreocupada quanto a ter de providenciar, para a execução desse projeto, a contratação de serviços, a locação de bens, a realização de compras, a fiscalização desses contratos, a realização de pagamentos etc, concentrando suas ações, pois, apenas na execução do projeto e nos seus resultados.

57. *Mutatis mutandis*, verifica-se na estrutura desse negócio jurídico algo bastante próximo de um contrato de comissão (artigos 693 a 709 do Código Civil) com impacto direto na atividade fim da IFES, já que é possível que a fundação de apoio, na execução do contrato de gerenciamento administrativo e financeiro, providencie até mesmo a contratação de pesquisadores, docentes e técnicos com perfil especializado para atuar nos projetos, atuação essa, ressalta-se, plenamente embasada ou abrigada no princípio constitucional da autonomia universitária.

58. O objeto do negócio jurídico a ser acordado entre IFES e suas fundações de apoio, então, resume-se ao gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas, sendo que gerenciar sob os aspectos administrativo e financeiro significa fazer contratos e pagamentos, em nome próprio, mas para atender as necessidades do projeto.

59. Nesse contexto, há ainda um outro aspecto a se considerar quanto ao objeto possível de ser acordado entre as IFES e as suas respectivas fundações de apoio. Trata-se da palavra “*necessária*” contida na parte final do caput do art. 1º da Lei 8.958/94, incluída logo após a autorização para que a IFES contrate o serviço de gerenciamento administrativo e financeiro de projetos junto às fundações de apoio. É dizer, embora seja possível a contratação do serviço de gerenciamento administrativo e financeiro do projeto, a lei o restringiu às hipóteses necessárias.

60. Nesse sentido, como poderia ser interpretada essa palavra no contexto de uma contratação de fundação de apoio?

61. Como visto alhures, o que move a IFES rumo à contratação da fundação de apoio é a necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a projetos classificados como ações específicas, os quais não poderiam ser adequadamente executados se a IFES fosse depender da sua estrutura permanente instalada.

62. Dentro dessa linha, há de se entender que a palavra “*necessária*”, na hipótese, está relacionada à exigência de se demonstrar, no caso concreto, que a estrutura permanente instalada da IFES não teria condições de absorver ou de atender a logística de execução do projeto. **Consta nos autos documento que atesta que as atividades a serem contratadas não podem ser realizadas diretamente pelo IFPB.**

2.4 Considerações sobre a natureza jurídica do instrumento hábil a materializar o relacionamento entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94

63. Como já destacado ao longo da presente peça, o único objeto possível de ser firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94 é a gestão administrativa e financeira de projetos classificados como ações administrativas específicas nas vertentes do ensino, da pesquisa, da extensão etc. E fazer a gestão desses projetos importa em que a fundação de apoio faça contratos e pagamentos, em nome próprio, mas no interesse da execução do projeto, pelo que é necessário que haja transferência de recursos à contratada. Não haveria, pois, como uma entidade contratar outra para fazer-lhe gestão financeira e não repassar os respectivos recursos a serem geridos.

64. O certo, de toda forma, é que a transferência de recursos para gestão não opera qualquer metamorfose no relacionamento jurídico entre a IFES e fundação de apoio. Em outras palavras, não é porque há transferência de recursos que o negócio jurídico tem de ser firmado, necessariamente, por convênio. Se o caso é de contrato, ainda que haja transferência de recursos para gestão, deve continuar sendo tratado como contrato. E isso porque o que caracteriza um e outro instrumento não é o fato de haver transferência de recursos para gestão, mas sim a natureza dos interesses envolvidos (interesses contrapostos, no caso de contrato, e interesses convergentes, no caso de convênio).

65. Sem a menor dúvida, o negócio jurídico firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei 8.958/94 não caracteriza uma relação de convergência, de busca por um fim comum, nos moldes do exigido para a realização de convênio. Trata-se genuinamente de uma relação contratual de parceria: a IFES pretende a contratação de um serviço de gestão, com vistas a permitir o crescimento transitório de sua estrutura, e a fundação de apoio, mediante remuneração, põe-se à disposição para executá-lo. Tanto isso é verdade que se a IFES condicionasse a realização do negócio jurídico à apresentação de uma contrapartida por parte da fundação de apoio certamente que tal negócio jamais seria fechado. Isso parece bastante óbvio, já que a fundação de apoio não teria como se sustentar de outro modo.

66. Em verdade, a peculiaridade do caso está no fato de que o contrato firmado entre IFES e fundações de apoio apresenta-se como um contrato de gestão administrativa e financeira, o que pressupõe a transferência de recursos a serem geridos. Note-se, pois, que em contratos deste jaez a IFES transfere dois tipos de recursos para a fundação de apoio: recursos a serem geridos e recursos para pagamento pelos serviços de gestão que lhe serão prestados.

67. Tal situação, ademais, não é novidade no direito pátrio, tendo em vista, sobretudo, o contido na Lei 9.637/98, que também trata de uma modalidade especial de *contrato de gestão* e cuja finalidade é a de criar uma relação de parceria, tal qual a parceria que há entre IFES e fundação de apoio, a qual, inclusive, pressupõe um credenciamento junto aos ministérios competentes.

68. De qualquer modo, e com a devida *venia* aos entendimentos contrários, essa peculiaridade do negócio jurídico não tem o condão de retirar-lhe a sua natureza contratual. Em outras palavras, mesmo havendo transferência de recursos para gestão, o certo é que a relação jurídica travada é essencialmente contratual, já que os recursos transferidos para gestão constituem apenas insumos para a execução do contrato de gestão, o qual, sabe-se, é um contrato de *gestão administrativa e financeira*.

69. Portanto, no entendimento desta Procuradoria, o fato de haver transferência de recursos para gestão não altera a natureza contratual desses negócios jurídicos, seja porque não há interesses convergentes, o que é exigido no convênio, seja porque o sistema jurídico pátrio reconhece a existência do contrato de gestão financeira na hipótese (artigo 1º da Lei 8.958/94). Não se pode olvidar, ainda, que a fundação de apoio não tem condições financeiras e patrimoniais para prestar o serviço de gestão financeira à IFES sem ser remunerada para tanto. Ela, pois, necessita de remuneração para prestar o serviço de apoio à IFES que lhe contratou, sendo que esse fato é mais que suficiente para afastar toda e qualquer dúvida sobre a natureza contratual do referido negócio jurídico, vez que em convênio jamais se poderia falar de remuneração do conveniente pelo respectivo concedente.

70. É de se ter em mente, outrossim, que os negócios jurídicos contratuais encontram-se devidamente conceituados em lei, sendo que o ponto fundamental em tal conceituação é a existência de reciprocidade de obrigações entre as partes do negócio, o que casa integralmente com a situação verificada no relacionamento entre IFES e fundações de apoio.

71. Assim, **a orientação é no sentido de que o instrumento de contrato deixe bem evidente, de um lado, o montante de recursos que será transferido para ser gerido pela fundação de apoio e, de outro lado, o montante que será transferido a título de pagamento pelos serviços de gestão contratados, tudo isso, evidentemente, mediante os devidos detalhamentos unitários dos valores no respectivo termo de referência que orienta a contratação. Em relação a esse último tipo de recurso, cabe salientar que se aplica integralmente o contido nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, não podendo haver pagamento antecipado. Quanto ao primeiro, porém, além de ser necessária a devida prestação de contas ao final do contrato, a recomendação é para que se exija da fundação de apoio a devida e tempestiva aplicação financeira, a exemplo dos convênios.**

2.5 Sobre a legalidade do objeto a ser acordado

72. Seguindo em frente na análise, tenho que o objeto da avença, desde que atendidas as condições postas no presente parecer, não tem implicação de ordem legal. Com efeito, cuida-se de contratação de serviços de apoio consistentes na gestão administrativa e financeira necessária para atender a execução do Projeto de Extensão denominado "Cuidotecas""Cuidotecas".

73. Como se sabe, a contratação de fundação de apoio por parte das IFES tem sido objeto de intenso debate no âmbito dos órgãos de controle, sobretudo por conta de alguns abusos encontrados em algumas instituições federais de ensino. O Tribunal de Contas da União, em julgado macro sobre o tema (Acórdão 2731/2008 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz), apreciou em profundidade as questões que envolvem as relações entre as fundações de apoio e as IFES.

74. No que toca à contratação de fundação de apoio para prestar serviços de apoio a projetos temporários nas vertentes do ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, extrai-se do julgado do TCU acima referido que, uma vez obedecidos os condicionamentos e procedimentos legais, não há vedação.

75. É preciso, de qualquer modo, que se esteja a contratar o serviço de apoio para atender, de fato, a um dos projetos acima referidos, estando, destarte, afastada a possibilidade de contratação de objetos genéricos ou desvinculados de projeto específico.

76. Nesse sentido, o compulsar dos autos revela que o projeto recebeu classificação em uma das vertentes acima enumeradas. Em outros termos, pelo que consta dos autos, verifica-se que se trata de um projeto de extensão oriundo de oriundo do TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA Nº 08/2025, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **É necessário que a Administração junte aos autos cópia do referido TED.**

77. Além do mais, o objeto a ser contratado não é genérico, tratando-se, pois, de projeto cujas ações encontram-se delineadas nos autos, inclusive no tempo, não sendo, destarte, projeto com prazo indeterminado de execução, a caracterizar ação permanente.

78. Em suma, desde que o contrato seja executado sob a regência da Lei 8.958, de 1994, alterada pelas Leis 12.349/2010 e 12.863/2013, devidamente regulada pelo Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010, tudo indica não haver óbices legais quanto ao objeto a ser contratado.

79. De qualquer forma, apesar de não haver implicação de ordem legal intrínseca quanto ao objeto, o fundamento do procedimento para tal contratação, se por meio de licitação ou não, precisa ter conformação legal, o que será analisado no tópico seguinte.

2.6 Sobre o fundamento do procedimento da contratação

80. Pelo que se infere dos autos, o fundamento do procedimento da contratação encontra-se nos artigos 1º e 2º da Lei 8.958/94, *verbis*:

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. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010).

(...)

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;

II - à legislação trabalhista;

III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

Parágrafo único. Em caso de renovação do credenciamento, prevista no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 4º-A. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

81. Para a incidência do referido dispositivo, então, são requisitos: **1)** a Administração contratante tem de ser uma instituição federal de ensino superior ou de pesquisa científica e tecnológica; **2)** a instituição contratada precisa comprovar que: (i) foi criada sob a forma de fundação de direito privado e com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante; e que (ii) seus estatutos expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; **3)** o objeto do contrato precisa estar relacionado ao apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico ou estímulo à inovação; **4)** não ter a contratada fins lucrativos; **5)** contrato por prazo determinado; **6)** registro e credenciamento vigentes junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia.

82. Analisem-se.

83. O **primeiro requisito** encontra-se preenchido, uma vez que a Administração contratante, aqui, é o IFPB.
84. Em relação ao **segundo requisito**, este não se encontra preenchido, uma vez que o estatuto da fundação de apoio não foi juntado aos autos para verificação. **Recomenda-se que a Administração junte o referido estatuto aos autos e ateste que ele dispõe que a fundação foi criada sob a forma de fundação de direito privado e com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, assim como dispõe que serão observados os princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, razoabilidade e eficiência*.**
85. Quanto ao **terceiro requisito**, verifica-se que também está preenchido, uma vez que, conforme dito acima, o objeto do contrato consiste no apoio a um projeto de extensão.
86. No que toca ao **quarto requisito**, este também não se encontra preenchido, uma vez que o estatuto da fundação de apoio não foi juntado aos autos para verificação. **Recomenda-se que a Administração junte o referido estatuto aos autos e ateste que a fundação não tem fins lucrativos.**
87. Em relação ao **quinto requisito legal**, qual seja, se o contrato será firmado por prazo determinado, é possível entender que sim, uma vez que a minuta de contrato juntada aos autos informa que a relação jurídica terá vigência por dezenove meses. **Recomenda-se, de toda sorte, que o prazo de vigência do contrato seja compatível com o cronograma fixado no termo de referência. Ademais, recomenda-se que seja justificada qualquer alteração realizada no modelo de termo de contrato disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no seu sítio oficial.**
88. Por último, observa-se que o preenchimento do **sexto requisito** está demonstrado nos presentes autos (Portaria Conjunta nº 73, de 2 de julho de 2021).

2.7 Sobre a instrução do processo de dispensa de licitação

89. A matéria em epígrafe - instrução de processos de contratação por dispensa de licitação - encontra-se talhada no artigo 72 da Lei nº 14.133/21. Com efeito, é esta a redação da norma, *verbis*:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

90. Como se observa dos autos, foram juntados o documento de formalização de demanda, o estudo técnico preliminar, a análise de riscos e o termo de referência.
91. Em relação à **estimativa da despesa e a justificativa do preço**, esta Procuradoria observa que foi juntada aos autos a documentação comprobatória da pesquisa realizada. **Recomenda-se, todavia, a apresentação das justificativas para as quantidades de cada item, inclusive dos itens do detalhamento do custo operacional a ser ressarcido à fundação de apoio. Fica o registro, de qualquer modo, que esta 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 Administração do IFPB.**
92. Há no autos apenas a parcial comprovação da disponibilidade de recursos orçamentários para o pagamento do compromisso a ser assumido. **Recomenda-se, desta forma, que fique comprovado nos autos a disponibilidade orçamentária para o pagamento integral das despesas decorrente do contrato.**
93. Consta dos autos, também, o DESPACHO 30/2025 - PROEXC/REITORIA/IFPB, por meio do qual foi apresentada a justificativa para a escolha da fundação, inclusive com a análise dos requisitos de habilitação e de qualificação mínima necessária. **Fica o registro, entretanto, que a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada deve ocorrer no momento da contratação, por meio dos seguintes documentos: Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, consultas ao SICAF, ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, ao CNJ, à Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e ao CADIN, além da apresentação de declaração de inexistência de menor trabalhador.**
94. Por fim, observa-se que há nos autos a autorização da dispensa pela autoridade competente.

2.8 Sobre a minuta de contrato

95. No caso, **como está sendo utilizado o modelo de AGU, conforme já recomendado na presente manifestação, orienta-se que seja justificada qualquer alteração realizada no modelo de termo de contrato disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no seu sítio oficial.**

3. CONCLUSÃO

96. Com as observações, sugestões, orientações e recomendações acima (sobretudo as expressas nos itens 5, 8, 9, 17, 19, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 71, 76, 84, 86, 87, 91, 92 e 93, desde que previamente atendidas e superadas, esta Procuradoria opina pelo prosseguimento do presente processo de dispensa de licitação.

97. Não foram objeto de análise, até porque desbordam da atribuição desta Procuradoria Federal, a conveniência e oportunidade da contratação, nem aspectos técnicos inerentes ao objeto a ser contratado.

98. Outrossim, havendo uso de bens do IFPB por parte da fundação de apoio a ser contratada, é necessário o devido ressarcimento à Administração, tendo em vista o disposto no artigo 5º da Lei 6.120/74 c/c artigo 6º da Lei 8.958/94 (com redação conferida pela Lei 12.349, de 2010).

99. Recomenda-se a leitura e observância do Decreto nº 7.423/2010, sobretudo no que concerne aos seus artigos 12 e 13.

100. Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, esta Procuradoria Federal está à disposição para os esclarecimentos jurídicos devidos, de maneira a viabilizar a execução das ações dentro da legalidade.

101. É o Parecer. Com os cumprimentos de estilo, devolvam-se os autos à origem.

João Pessoa, 22 de dezembro de 2025.

CLÁUDIO EMÍLIO SANTOS DE OLIVEIRA
PROCURADOR-CHEFE
em substituição

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23381008108202575 e da chave de acesso 8214a54b



Documento assinado eletronicamente por CLÁUDIO EMÍLIO SANTOS DE OLIVEIRA, 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 3056968430 e chave de acesso 8214a54b no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLÁUDIO EMÍLIO SANTOS DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-12-2025 07:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA
	Reitoria
	Av. João da Mata, 256, Jaguaribe, CEP 58015-020, João Pessoa (PB)
	CNPJ: 10.783.898/0001-75 - Telefone: (83) 3612.9701

Documento Digitalizado Ostensivo (Público)

PARECER Nº 00481.2025

Assunto:	PARECER Nº 00481.2025
Assinado por:	Kaline Araujo
Tipo do Documento:	Parecer
Situação:	Finalizado
Nível de Acesso:	Ostensivo (Público)
Tipo do Conferência:	Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- Kaline Pereira de Araujo, AUX EM ADMINISTRACAO, em 24/12/2025 10:13:41.

Este documento foi armazenado no SUAP em 24/12/2025. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifpb.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 1714741
Código de Autenticação: f99a5ef80d

