



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS/SP
SETOR DE CONSULTIVO

ROD. WASHINGTON LUÍSKM 235 - SP-310 - SÃO CARLOSCEP 13565-905TEL: (16) 3351-8106

PARECER n. 00083/2025/CONS/PFFUFSCAR/PGF/AGU

NUP: 23112.020403/2025-70

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO PROAD UFSCAR E OUTROS

ASSUNTOS: TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

EMENTA:

I. Controle de legalidade.

II. Projeto de Extensão "Educação Infantil ambiental para a justiça climática: crianças de um território, infâncias de um planeta".

III. Proposta de contratação da FAI.UFSCar para execução de serviços de apoio administrativo-financeiro e logístico-operacional.

IV. Dispensa de licitação.

V. Inteligência do art. 1º da Lei nº 8.958/1994 c/c art. 75, inc. XV, da Lei nº. 14.133/2021.

VI. Observância da Resolução ConsUni nº 816, de 25 de junho de 2015.

VII. Repasse prévio dos valores necessários ao custeio das despesas operacionais do projeto.

VIII. Possibilidade e necessidade como forma de viabilizar a condução do projeto e o cumprimento das obrigações contratuais da fundação de apoio.

VIII. Exame do escopo dos contratos firmados conforme art. 1º da Lei 8.958/1994 e dos valores financeiros distintos que envolvem a operação.

IX. Providências a serem adotadas.

Exma. Pró-Reitora de Administração,

1. Preliminarmente, considera-se conveniente registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe. Nessa linha de raciocínio, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 10, §1º, da Lei 10.480/2002, incumbe a este Órgão de Execução da Procuradoria-Geral Federal, integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da UFSCar nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

2. O controle de legalidade exercido anteriormente à celebração de contratos, pelos órgãos que prestam assessoria jurídica à Administração Pública, está previsto na Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º 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.

3. No âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), destaca-se o art. 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73/1993, que prevê ser atribuição das Consultorias Jurídicas examinar, prévia e conclusivamente, os textos de contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados. O referido dispositivo também se aplica aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal – PGF (entre os quais a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de São Carlos – PF-UFSCar), nos termos do art. 10, §10, da Lei nº 10.480/2002.

4. A manifestação jurídica prévia acerca da possibilidade de celebração de contratos e instrumentos congêneres restringe-se a aspectos referentes à legalidade, haja vista não ser atribuição dos órgãos de execução da PGF adentrar no mérito (conveniência e oportunidade) dos atos praticados no âmbito da UFSCar, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

5. Especificamente no presente caso, e em obediência às normas jurídicas antes referidas, o procedimento administrativo foi encaminhado à PF-UFSCar para manifestação jurídica acerca da possibilidade de se celebrar com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico – FAI.UFSCar, entidade privada sem fins lucrativos, contrato para execução de serviços de apoio administrativo, financeiro e logístico necessários ao bom êxito do projeto de extensão intitulado "Educação Infantil ambiental para a justiça climática: crianças de um território, infâncias de um planeta".

6. O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- documento de formalização de demanda 386/2024(DFD) -1893245;
- documento de atividade de extensão - 1893246;
- documento de aprovação do projeto de extensão - 1893247;
- planilha orçamentária do projeto - 1893248;
- comprovante de adequação da demanda ao plano de contratação anual 2025 - 1898516

- o portaria de instituição da equipe de planejamento da contratação - 1898982
- o comprovante de adequação da demanda ao plano de contratações anual 2025;
- o comprovante de aprovação do DFD - 1898516;
- o estudo técnico preliminar 46/25 (ETP) - 1899458;
- o mapa de riscos (MR) - 1899540;
- o termo de referência 58/25(TR) - 1899536;
- o proposta da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI.UFSCar) - 1901247;
- o cronograma físico-financeiro - 1901249;
- o certidão negativa de débitos municipais - 1901257;
- o certidão negativa de débitos estaduais - 1901262;
- o certificado de regularidade do FGTS - 1901268 (CRF);
- o certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União - 1901264
- o comprovante de inscrição e situação cadastral CNPJ FAI - 1901271
- o certidão negativa de apontamento no CADIN estadual - 1901275;
- o declaração do art. 7ºCF - 1901276
- o certidão negativa de apontamento no CADIN federal - 1901283;
- o extrato SICAF - 1901286;
- o aprovação do ETP;MR e TR - 1901309
- o declaração de adequação da contratação ao planejamento estratégico 31/25 - 1901329;
- o solicitação de informação de de dotação orçamentária - 1901330;
- o minuta do contrato - 1901686;
- o classificação de despesas de serviços - 1902041;
- o solicitação de emissão de empenho na alínea 33.90.39 - 1905023;
- o portaria de delegação de competências - 1905087;
- o portaria de designação de agente de contratação - 1905089;
- o lista de verificação - 1905091;
- o certificação processual - 1905117;
- o pedido de análise e parecer 48 - 1905125.

7. De acordo com o termo de referência e o estudo técnico preliminar juntado aos autos, a fundação de apoio deve ser contratada para fazer a gestão administrativa, financeira e logística do projeto.

8. O Estudo Técnico Preliminar ressalta que, para a viabilização das atividades, faz-se necessária a gestão administrativa, financeira e de apoio logístico da qual a UFSCar não dispõe e que a contratação da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Científico – FAI.UFSCar propiciará ganho de eficiência na execução do projeto, ficando ela responsável por toda a gestão do projeto e suas atividades inerentes, coordenando a articulação entre as atividades meio e administrativas, permitindo, assim, à coordenação do projeto dedicar-se exclusivamente às atividades de cunho acadêmico.

9. Além disso, ressalta ainda a expertise da fundação de apoio no objeto da contratação proposta, o qual é bastante específico e precisa ser executado com agilidade, sendo que no mercado não há empresas que prestem conjuntamente todos os

serviços que compõe o objeto proposto na contratação.

10. E, no mais, aponta que preço cobrado pela FAI.UFSCar como sua remuneração pelo serviço de gerenciamento (custo operacional), encontra-se dentro da média daquilo que é cobrado por outras instituições de gerenciamento de projetos acadêmicos de igual porte e reputação, tendo a FAI.UFSCar como vantagens adicionais a proximidade física da UFSCar bem como o fato de ter sido instituída justamente com o mister de prestar apoio acadêmico a tal universidade.

11. E para tal finalidade é que a FAI.UFSCar fez juntar aos autos proposta para a prestação dos serviços ora versados.

12. Também é digno de nota que foi juntado ao processo documento que comprova que o projeto foi encaminhado e aprovado como atividade de extensão da UFSCar.

13. Do ponto de vista da normatização interna da UFSCar, convém também fazer referência à Resolução ConsUni 816/2015, norma que regula relacionamento entre a UFSCar e a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Institucional – FAI.UFSCar. No que importa à presente análise ela estatui que:

Art. 1º. Os projetos que forem executados com a participação da FAI.UFSCar obedecerão às regras da Lei n. 8.958/1994, seu decreto regulamentador e, adicionalmente, ao disposto nesta Resolução.

Art. 2º. A UFSCar, em seus projetos, adota o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, do qual decorre o compromisso de promover o desenvolvimento do saber, produzindo, sistematizando, criticando, integrando, protegendo, divulgando e difundindo o conhecimento humano.

Paragrafo Único. Adicionalmente a UFSCar poderá executar Projetos de Desenvolvimento Institucional, que envolvam programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições da UFSCar, 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.

(...)

Art. 4º. Os projetos de que trata esta resolução poderão contar com o apoio da FAI.UFSCar, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à sua execução, mediante celebração de contratos, convênios ou ajustes com objetos específicos e prazo de vigência determinado, após aprovação do colegiado ou unidade competente da UFSCar mediante a apresentação de projeto ou plano de trabalho, que contemple, no mínimo:

(...)

Art. 7º. A contratação da FAI.UFSCar deverá se subordinar a regular processo de dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993.

(...)

Art. 9º. Será assegurado, à FAI.UFSCar, o ressarcimento de seus custos operacionais e de gerenciamento, limitado ao percentual de 10% (dez por cento), exceto nos casos previstos no § 1º, do artigo 11 desta Resolução.

14. No que diz respeito à relação entre as instituições federais de ensino superior e suas fundações de apoio e, mais especificamente, o relacionamento entre a UFSCar e a FAI.UFSCar, há que se referir à legislação federal vigente, a qual é apenas complementada pelas citadas normas aprovadas no âmbito da UFSCar.

15. Com efeito, as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES estão autorizadas a celebrar contratos ou convênios com as fundações de apoio, sem necessidade de licitação, para prestação de suporte aos projetos de ensino,

pesquisa, **extensão** e de desenvolvimento institucional, conforme estabelece a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, em seu artigo 1º, *verbis*:

*Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, bem como as Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, sobre as quais dispõe a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, **poderão realizar** convênios e **contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei no 8.666**, de 21 de junho de 1993, **por prazo determinado**, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a **projetos de** ensino, pesquisa e **extensão** e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, **inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos**.*

16. Uma observação que se faz relevante neste ponto da análise é no sentido de que, muito embora a Lei 8.666/1993 tenha sido revogada, e com ela seu art. 24, inc. XIII, mencionado no art. 1º da Lei 8.958/1994; o art. 75, inc. XV, da atual Lei de Licitações e contratos Administrativos, a saber, a Lei 14.133/2021, traz disposição de teor praticamente idêntico, de forma que, preenchida a condição estabelecida no primeiro artigo da Lei das Fundações de Apoio, qual seja, a existência de um projeto (aprovado) dentre os tipos referidos, é plenamente viável se contratar fundação de apoio com fulcro no aludido art. 75, inc. XV, da nova lei.

17. Para que sejam caracterizadas como tal e, conseqüentemente, reúnam as condições necessárias para que possam celebrar contratos ou convênios com as Instituições Federais de Ensino Superior, as chamadas “fundações de apoio” devem atender aos requisitos postos no art. 2º da mesma lei, conforme se transcreve abaixo:

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 pelo Código Civil Brasileiro e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial:

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.

18. Além disso, sempre que os contratos ou convênios a serem celebrados com as fundações de apoio forem custeados com recursos públicos, *as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo (art. 3º, caput).*

19. Como se nota, a Lei 8.958, de 1994, regulamentada pelo Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010, permite a celebração de contratos ou convênios de cooperação com fundação instituída com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, como instrumento de realização das atividades precípuas das IFES.

20. **Nesse sentido, desde que atendidos os requisitos legais, existe expressa autorização legal para contratação de fundação de apoio por parte IFES por dispensa de licitação, na forma estabelecida pelo art. 75, inciso XV, da Lei 14.133/2021 c/c art. 1º da Lei 8.958/1994.**

21. No caso presente, verifica-se que a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FAI-UFSCar atende aos requisitos da legislação, pois, trata-se de fundação de direito privado, sem finalidades lucrativas, instituída em 21 de janeiro de 1992, com a finalidade principal de apoiar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar (art. 5º, I, do Estatuto da FAI-UFSCar), estando sujeita à fiscalização do Ministério Público e à legislação trabalhista. Além disso, tal fundação de apoio se encontra

regularmente credenciada perante o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e Tecnologia (o estatuto da FAI e os atos de credenciamento e recredenciamento podem ser consultados *in* www.fai.ufscar.br).

22. Desde a sua criação, a FAI.UFSCar vem mantendo com a UFSCar um relacionamento institucional extremamente bem sucedido, tendo alcançado um renomado conceito em razão de sua conduta ilibada e do compromisso com os princípios maiores e com a realização dos objetivos fundamentais da UFSCar nas áreas do ensino, da pesquisa, da extensão e do desenvolvimento institucional, o que tem lhe proporcionado a renovação sucessiva de seu credenciamento junto aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, como requer a legislação de regência.

23. Assim, reunindo todas as condições previstas na legislação específica, não há impedimento à celebração de contrato de prestação de serviços para que a FAI-UFSCar execute atividades pertinentes à gestão financeira, operacional e logística para o bom êxito de projeto de extensão, como ocorre no presente caso.

24. Por outro lado, a Lei 8.958/1994 foi regulamentada mais amiúde pelo Decreto 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que estabeleceu condições mais rigorosas a serem observadas para participação de fundações de apoio em projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional de Instituição Federal de Ensino Superior – IFES, conforme abaixo se reproduz:

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.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-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 o 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.

§ 1º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infraestrutura deverá limitar-se às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

§ 2º É vedado o enquadramento, no conceito de desenvolvimento institucional, de:

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância e reparos;

II - serviços administrativos, como copeiragem, recepção, secretariado, serviços na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia, demais atividades administrativas de rotina, e respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de funcionários; e

III - realização de outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

Art. 6º O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos projetos específicos deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto.

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

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

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

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

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

§2º Os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição.

§3º Os projetos devem ser realizados por no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à instituição apoiada, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes regulares, pesquisadores de pós-doutorado e bolsistas com vínculo formal a programas de pesquisa da instituição apoiada.

§4º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada poderão ser realizados projetos com a colaboração das fundações de apoio, com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada, em proporção inferior à prevista no § 3º, observado o mínimo de um terço.

§5º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, poderão ser admitidos projetos com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada em proporção inferior a um terço, desde que não ultrapassem o limite de dez por cento do número total de projetos realizados em colaboração com as fundações de apoio.

§6º Para o cálculo da proporção referida no § 3º, não se incluem os participantes externos vinculados a empresa contratada.

§7º Em todos os projetos deve ser incentivada a participação de estudantes.

§8º A participação de estudantes em projetos institucionais de prestação de serviços, quando tal prestação for admitida como modalidade de extensão, nos termos da normatização própria da instituição apoiada, deverá observar a Lei no 11.788, de 25 de setembro de 2008.

§9º A participação de docentes e servidores técnico-administrativos nos projetos de que trata o § 1º deste artigo deve atender a legislação prevista para o corpo docente e servidores técnico-administrativos da instituição apoiada, além das disposições específicas, na forma dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º.

§10. No caso de projetos desenvolvidos em conjunto por mais de uma instituição, o percentual referido no § 3º poderá ser alcançado por meio da soma da participação de pessoas vinculadas às instituições envolvidas.

§11. No âmbito dos projetos de que trata o § 1º deste artigo, a instituição apoiada deve normatizar e fiscalizar a composição das equipes dos projetos, observadas as disposições do Decreto no 7.203 de 04 de junho de 2010.

§12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem.

§13. Deve haver incorporação, à conta de recursos próprios da instituição apoiada, de parcela dos ganhos econômicos decorrentes dos projetos de que trata o § 1º, observada a legislação orçamentária.

(...)

Art. 6º O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos projetos específicos deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto.

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

I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

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

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

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

§ 2º Os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição.

§ 3º Os projetos devem ser realizados por no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à instituição apoiada, incluindo docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes regulares, pesquisadores de pós-doutorado e bolsistas com vínculo formal a programas de pesquisa da instituição apoiada.

§ 4º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada poderão ser realizados projetos com a colaboração das fundações de apoio, com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada, em proporção inferior à prevista no § 3º, observado o mínimo de um terço.

§ 5º Em casos devidamente justificados e aprovados pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, poderão ser admitidos projetos com participação de pessoas vinculadas à instituição apoiada em proporção inferior a um terço, desde que não ultrapassem o limite de dez por cento do número total de projetos realizados em colaboração com as fundações de apoio.

§ 6º Para o cálculo da proporção referida no § 3º, não se incluem os participantes externos vinculados a empresa contratada.

§ 7º Em todos os projetos deve ser incentivada a participação de estudantes.

§ 8º A participação de estudantes em projetos institucionais de prestação de serviços, quando tal prestação for admitida como modalidade de extensão, nos termos da normatização própria da instituição apoiada, deverá observar a Lei no 11.788, de 25 de setembro de 2008.

§ 9º A participação de docentes e servidores técnico-administrativos nos projetos de que trata o § 1º deste artigo deve atender a legislação prevista para o corpo docente e servidores técnico-administrativos da instituição apoiada, além das disposições específicas, na forma dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º.

§ 10. No caso de projetos desenvolvidos em conjunto por mais de uma instituição, o percentual referido no § 3º poderá ser alcançado por meio da soma da participação de pessoas vinculadas às instituições envolvidas.

§ 11. No âmbito dos projetos de que trata o § 1º deste artigo, a instituição apoiada deve normatizar e fiscalizar a composição das equipes dos projetos, observadas as disposições do Decreto no 7.203 de 04 de junho de 2010.

§ 12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem.

§ 13. Deve haver incorporação, à conta de recursos próprios da instituição apoiada, de parcela dos ganhos econômicos decorrentes dos projetos de que trata o § 1º, observada a legislação orçamentária.

25. Sendo assim, caso a FAI.UFSCar venha a ser contratada, no instrumento contratual a ser oportunamente celebrado deverá conter, à luz da legislação retro escandida, os direitos e obrigações de cada uma das partes.

26. Além dos aspectos jurídicos pertinentes à contratação, e que foram acima expostos, há nos autos comprovação quanto à compatibilidade dos valores cobrados pela FAI para a prestação dos serviços em relação ao quanto estabelecido pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

27. Entendemos que o objeto da contratação ora pretendida é a prestação de serviços de gestão de projetos, por meio de execução de atividades de gestão administrativa, financeira e operacional. É por esse serviço que a FAI.UFSCar deverá ser remunerada.

28. Por outro lado, para a execução das atividades descritas na proposta comercial, será necessário que a FAI.UFSCar realize despesas relacionadas a cada uma dessas atividades. Essas despesas, que deverão ser realizadas nos termos do art. 3º da Lei 8.958/1994, são despesas inerentes ao projeto, ou seja, ainda que as atividades fossem executadas diretamente pela UFSCar, esta universidade também precisaria realizar as mesmas despesas.

29. Destarte, nas hipóteses versadas Lei 8.858/1994, e quando a figura do contrato for o instrumento escolhido para regular as obrigações de apoiada e apoiadora, patente a natureza de prestação de serviços da contratação já que tal apoio se fará por meio de realização de tarefas pela contratada, as quais são necessárias à execução de projeto da contratante.

30. E vez que o contrato firmado entre IFE (ou outras ICTs) e sua fundação de apoio tem natureza de contrato de prestação de serviços, por certo que a contraprestação do ente público em relação ao serviço prestado pela entidade privada deve ser na forma de remuneração (também chamada de retribuição financeira ou simplesmente de pagamento).

31. Portanto, o que deve e foi objeto de análise para fins de verificação do preço é, justamente, o valor cobrado pela FAI.UFSCar a título de despesa administrativa e operacional para a execução de seus serviços de gestão administrativa, financeira e operacional de projeto. Esse é o *expertise* de tal fundação e, destarte, o objeto da contratação que ora se pretende fazer.

32. Sobre o pormenor, digno de nota que embora a Lei 8.958/1994 estabeleça o contrato como um dos meios adequados ao relacionamento entre entidade apoiada e fundação apoiadora quando da execução de projetos da primeira, não define em passagem alguma como se dará a contraprestação das atividades a cargo das fundações de apoio na via contratual.

33. Por sua vez, o Decreto 7.423/2010 que regulamenta a referida lei, apesar de estabelecer o que deve necessariamente constar como cláusulas nos instrumentos contratuais ou de colaboração (convênios, etc.), não preceitua como se fará a remuneração das atividades da fundação de apoio, limitando-se a pontuar (art. 9º, II) a necessidade de apontamento dos recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos (evidentemente, quando for a hipótese).

34. Dessa forma, à míngua de uma regulamentação específica no tocante à remuneração das fundações de apoio contratadas para execução de projetos de IFEs e demais ICTs, deve ser aplicada a regulamentação geral constante do Código Civil para contratos de prestação de serviço.

35. E nesse sentido colhe-se do Código Civil:

CAPÍTULO VII Da Prestação de Serviço

Art. 593. A prestação de serviço, que não estiver sujeita às leis trabalhistas ou a lei especial, reger-se-á pelas disposições deste Capítulo.

Art. 594. Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição.

Art. 595. No contrato de prestação de serviço, quando qualquer das partes não souber ler, nem escrever, o instrumento poderá ser assinado a rogo e subscrito por duas testemunhas.

Art. 596. Não se tendo estipulado, nem chegado a acordo as partes, fixar-se-á por arbitramento a retribuição, segundo o costume do lugar, o tempo de serviço e sua qualidade.

Art. 597. A retribuição pagar-se-á depois de prestado o serviço, se, por convenção, ou costume, não houver de ser adiantada, ou paga em prestações.

(g.n.).

36. Pelo quanto exposto, conclui-se que na prestação de serviços que realizam ao serem contratadas para apoiar projetos descritos na Lei 8.958/1994, as fundações de apoio devem ser pagas mediante a devida retribuição ou remuneração ajustada com suas contratantes.

37. Nesse sentido, completamente sem consistência jurídico-normativa a resposta apresentada à pergunta 92 da Coletânea de Entendimentos editada pela Controladoria-Geral da União editada em maio de 2013 ao tratar dos contratos firmados entre IFE e fundação de apoio, *in verbis*:

92 É possível o estabelecimento de restituição de despesas administrativas no plano de trabalho do projeto apoiado por Fundação de Apoio?

Sim. Caso o instrumento utilizado para a transferência de recursos entre a IFE e a Fundação de apoio seja o convênio, o plano de trabalho poderá acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.

Caso o instrumento utilizado para a transferência de recursos entre a IFE e a Fundação de apoio seja o contrato, só há previsão legal para a restituição de despesas administrativas na seguinte situação: projetos de

pesquisa cujo objeto seja compatível com a finalidade prevista na Lei nº 10.973/2004, podendo prever a destinação de até 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução desses acordos, convênios e contratos. (g.n.).

38. Pelo entendimento esposado pela CGU, embora a Lei 8.958/1994 permita a contratação de fundação de apoio para execução de projetos das IFEs, tal contrato de prestação de serviços não poderia ser remunerado (o que implicaria em enriquecimento sem causa do ente público a custa da entidade privada, prática essa vedada pelo art. 884 do CC), a não ser no caso de projetos de inovação versados na Lei 10.973/2004.

39. Destarte, incorre em erro a CGU ao propor que as fundações de apoio não podem receber pagamento pelos serviços que prestam por falta de previsão legal: a previsão, conquanto não se encontre na Lei 8.958/1994 e legislação correlata, tem por fundamento as disposições do Código Civil sobre contrato de prestação de serviço, vez que, como determina a boa hermenêutica jurídica, na falta de disposição especial se aplica disposição geral.

40. E uma vez que as fundações de apoio têm direito de receber pelos serviços que prestam ao serem contratadas para apoiar projetos de IFEs e demais ICTs, como se dá a estipulação de tais preços ou quais são os parâmetros de fixação dos valores a que elas têm direito?

41. Novamente a legislação específica (Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010) nada informa a respeito da questão.

42. Todavia, o Tribunal de Contas da União fixou o entendimento de que seja no âmbito de convênio, seja no âmbito de contrato firmado entre IFEs ou demais ICTs e respectivas fundações de apoio, o ajuste deve conter cláusula de remuneração com base em critérios claramente definidos em conformidade com os custos operacionais efetivamente incorridos. Nesse sentido, v.g., tem-se o Acórdão 3132/2014 do Plenário da Corte de Contas.

43. De outro lado, a jurisprudência do TCU também se dá no sentido da impossibilidade de remuneração com base em taxa de administração (percentual simplesmente calculado sobre o valor da contratação) em contratos de prestação de serviço entre IFEs ou demais ICTs e respectivas fundações de apoio. Nesse sentido se dá o Acórdão 2233/2018 da Primeira Câmara.

44. No caso presente, a FAI.UFSCar, alinhada a jurisprudência da Corte de Contas, não pretende receber sua remuneração baseada em taxa de administração; mas calcula o que seria seu justo valor de retribuição ou ressarcimento de custos operacionais incorridos com base em sistemática definida em sua Resolução CD/FAI 08/2019 e bem detalhada nos anexos da norma.

45. De outro lado, não foi estabelecido em lei ou regulamentação infralegal externa à universidade um limite máximo percentual (note bem: limite e não taxa de administração) para o caso de contratos de prestação de serviços entre IFEs ou demais ICTs e respectivas fundações de apoio que não seja nos casos relacionados à Lei 10.973/2004, para os quais o artigo 74 do Decreto 9283/2018 estabeleceu em o limite em 15% (quinze por cento) do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto.

46. Todavia, internamente, a UFSCar, por meio de sua Resolução ConsUni 816/2015, norma que regula relacionamento entre a UFSCar e a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Institucional – FAI.UFSCar, estabeleceu esse limite em 10% (dez por cento), *in verbis*:

Art. 9º. Será assegurado, à FAI.UFSCar, o ressarcimento de seus custos operacionais e de gerenciamento, limitado ao percentual de 10% (dez por cento), exceto nos casos previstos no § 1º, do artigo 11 desta Resolução.

47. Por tal razão, embora possa fazer jus a remuneração ou ressarcimento de custos em patamar acima daquele previsto na norma da UFSCar (conforme explicitado em sua proposta), a fundação de apoio decidiu reduzir o valor proposto a fim de se adequar às normas da universidade, tornando, assim, viável sua contratação.

48. Ante o exposto, e considerando os demais documentos constantes dos autos, a proposta ora versada parece reunir as condições previstas na legislação específica para contratação com a FAI.UFSCar da prestação de serviços de apoio à realização do projeto de extensão.

49. No mais, quanto à minuta contratual também enviada à análise, digno de nota pontuar que na celebração de contratos, convênios e ajustes com fundações de apoio para o desenvolvimento de projetos específicos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, as seguintes disposições do Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, devem ser observadas:

Art. 8º As relações entre a fundação de apoio e a instituição apoiada para a realização dos projetos institucionais de que trata o § 1º do art. 6º devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazo determinado.

Parágrafo único. É vedado o uso de instrumentos de contratos, convênios, acordos e ajustes ou respectivos aditivos com objeto genérico.

Art. 9º Os instrumentos contratuais ou de colaboração celebrados nos termos do art. 8º devem conter:

I - clara descrição do projeto de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico a ser realizado;

II - recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos; e

III - obrigações e responsabilidades de cada uma das partes.

§ 1º O patrimônio, tangível ou intangível, da instituição apoiada utilizado nos projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º, incluindo laboratórios e salas de aula, recursos humanos, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento e documentação acadêmicos gerados, deve ser considerado como recurso público na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio.

§ 2º O uso de bens e serviços próprios da instituição apoiada deve ser adequadamente contabilizado para a execução de projetos com a participação de fundação de apoio e está condicionado ao estabelecimento de rotinas de justa retribuição e ressarcimento pela fundação de apoio, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994.

§ 3º Os contratos, convênios, acordos ou ajustes com objeto relacionado à inovação, pesquisa tecnológica e transferência de tecnologia devem prever mecanismos para promover a retribuição dos resultados gerados pela instituição apoiada, especialmente em termos de propriedade intelectual e royalties, de modo a proteger o patrimônio público de apropriação privada.

§ 4º A percepção dos resultados gerados em decorrência dos contratos referidos no § 3º deverá ser disciplinada nos instrumentos respectivos, não se limitando, necessariamente, no que tange à propriedade intelectual e royalties, ao prazo fixado para os projetos.

Art. 10. É vedada a subcontratação total do objeto dos contratos ou convênios celebrados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.

50. Há ainda a necessidade de prestação de contas por parte da fundação de apoio nos seguintes termos:

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.

§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.

§ 2º A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação.

§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando a regularidade das despesas realizadas pela fundação de apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação de bens adquiridos em seu âmbito.

Já a fiscalização da IFES apoiada deve ser realizada nos seguintes termos:

Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da Lei nº 8.958, de 1994, e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada.

§ 1º Na execução do controle finalístico e de gestão de que trata o caput, o órgão colegiado superior da instituição apoiada deverá:

I - fiscalizar a concessão de bolsas no âmbito dos projetos, evitando que haja concessão de bolsas para servidores e pagamento pela prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas com a mesma finalidade;

II - implantar sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios, contratos, acordos ou ajustes, de forma a individualizar o gerenciamento dos recursos envolvidos em cada um deles;

III - estabelecer rotinas de recolhimento mensal à conta única do projeto dos recursos devidos às fundações de apoio, quando da disponibilidade desses recursos pelos agentes financiadores do projeto;

IV - observar a segregação de funções e responsabilidades na gestão dos contratos, bem como de sua prestação de contas, de modo a evitar que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor, em especial o seu coordenador; e

V - tornar públicas as informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.

§ 2º Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de

registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.

§ 3º A execução de contratos, convênios ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos com as fundações de apoio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, além do órgão interno competente, que subsidiará a apreciação do órgão superior da instituição apoiada, nos termos do art. 3º, incisos III e IV, da Lei nº 8.958, de 1994.

Art. 12-A. Os convênios de que trata este Decreto deverão ser registrados em sistema de informação online específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Art. 13. As instituições apoiadas devem zelar pela não ocorrência das seguintes práticas nas relações estabelecidas com as fundações de apoio:

I - utilização de contrato ou convênio para arrecadação de receitas ou execução de despesas desvinculadas de seu objeto;

II - utilização de fundos de apoio institucional da fundação de apoio ou mecanismos similares para execução direta de projetos;

III - concessão de bolsas de ensino para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas instituições apoiadas;

IV - concessão de bolsas a servidores a título de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;

V - concessão de bolsas a servidores pela participação nos conselhos das fundações de apoio; e

VI - a cumulatividade do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pela realização de atividades remuneradas com a concessão de bolsas de que trata o art. 7º.

51. É importante registrar ainda que nos termos da Resolução ConsUni 816, de 26 de junho de 2015, os contratos, convênios ou ajustes entre a UFSCar e a FAI.UFSCar submetem-se às seguintes regras:

Art. 21. Os contratos, convênios e ajustes a serem celebrados com a FAI.UFSCar deverão ser formalizados por meio de instrumento jurídico, no qual sejam regulados os direitos e deveres de ambas as partes, sendo obrigatórias as seguintes disposições:

I - os recursos públicos repassados à FAI.UFSCar serão depositados em instituição financeira oficial, em contas individuais específicas de cada projeto, identificadas com o nome do projeto, da unidade responsável e daquela Fundação;

II - os recursos privados recebidos diretamente pela FAI.UFSCar serão depositados e mantidos em instituição financeira, em nome desta, que deverá realizar o controle contábil específico dos recursos captados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o devido ressarcimento à UFSCar;

III - a FAI.UFSCar somente poderá movimentar os recursos financeiros destinados à cobertura das despesas de custeio das atividades programadas, pagamento de pró-labore, bolsas, equipamentos, materiais permanentes nacionais e importados, obras e instalações, mediante expressa solicitação do coordenador do projeto e rigorosa observância da planilha orçamentária e respectivas alíneas;

IV – as notas fiscais, pertinentes às despesas realizadas pela FAI.UFSCar, devem ser identificadas com o número do instrumento jurídico e título do projeto, ficando à disposição da UFSCar e dos órgãos de controle pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas;

V – os equipamentos e o material permanente adquirido pela FAI.UFSCar, para utilização nos projetos, serão incorporados ao patrimônio da UFSCar, observadas as normas específicas de órgãos e agências de financiamento;

VI – a FAI.UFSCar é responsável pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos recursos humanos por ela contratados, para a execução dos projetos;

VII - a obrigação de apresentação de prestação de contas por parte da FAI.UFSCar.

§1º. Para o gerenciamento financeiro eficiente e eficaz dos recursos dos projetos, a FAI.UFSCar, observados os princípios de transparência e economicidade, fica autorizada a movimentar as receitas dos projetos alocando estas em aplicações financeiras de modo a otimizar tais receitas até que sobrevenham as despesas as quais estejam estas vinculadas.

§2º. Para as aplicações financeiras de que trata o § 1º, deverão ser observadas as restrições previstas na legislação, no tocante à aplicação de recursos públicos.

Art. 22. A participação de docentes e servidores técnico-administrativos nos projetos desenvolvidos com o apoio da FAI.UFSCar deve atender a legislação relativa ao regime jurídico e ao plano de cargos e de carreira dos servidores docentes e técnico-administrativos da UFSCar e às disposições legais específicas.

Art. 23. A FAI.UFSCar deverá observar a legislação relativa à realização de estágios no caso de participação de estudantes em projetos de que trata esta Resolução.

Art. 24. É vedada a realização de projetos de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação de prazo de finalização assim se configurem.

Parágrafo Único. Os contratos com a FAI.UFSCar terão prazos compatíveis com o prazo de execução dos respectivos programas ou projetos de extensão e de apresentação dos respectivos relatórios de execução e prestação de contas.

52. Destarte, em relação à minuta ora sob consideração algumas considerações se fazem necessárias.
53. Em tal proposta de instrumento contratual ficou indicado (cláusula segunda), entre outras disposições, que o valor total envolvido na operação (R\$ 900.000,00) divide-se em 2 (dois) montantes de naturezas bem distintas, a saber:
 - R\$ 810.000,00, a título de insumo financeiro a ser gerenciado, para que a FAI tenha condições de realizar os serviços necessários para que o projeto ocorra; e
 - R\$ 90.000,00, a título de reserva para pagamento das Despesas Operacionais Administrativas - DOA, cuja apropriação pela FAI somente ocorrerá em conformidade com o cronograma físico financeiro (anexo I).
54. O primeiro valor refere-se aos valores necessários ao custeio das atividades do projeto, vale dizer, aos recursos financeiros a serem gerenciados pela FAI.UFSCar (insumo sem o qual ela não tem condições de realizar as atividades para as quais está sendo contratada).
55. Já o segundo valor, que corresponde ao custo administrativo e operacional da fundação de apoio com a gestão do projeto, será repassado à conta específica do projeto logo no início da execução contratual, mas que só será efetivamente

pago à FAI.UFSCar (a partir da conta do projeto) conforme cronograma físico-financeiro que reflete a evolução da prestação dos serviços por tal fundação de apoio.

56. Ora, à luz do art. 1º, caput, da Lei 8.958/1994 que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio; entre as atividades de apoio a projetos que podem ser prestadas pelas aludidas fundações mediante contratos ou convênios se encontram as atividades de **gestão administrativa e financeira**.

57. Desenvolvendo o tema com detalhamento primoroso, o PARECER n. 00017/2016/PROCGERAL/PFUFJRJ/PGF/AGU, da lavra do Dr. JEZIEL PENNA LIMA, explica a questão nos seguintes termos:

93. Sendo assim, qual seria, afinal, o objeto possível de ser acordado entre uma IFES e sua fundação de apoio no ambiente da Lei 8.958/94?

94. 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.

95. 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.

96. 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.

97. 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.

98. 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.

99. 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?

100. 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.

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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.

(g.n.).

58. Destarte, se o que a uma IFE contrata nos termos da Lei 8.958/1994 é precisamente a gestão administrativa e financeira de seu projeto e isso, traduzido em miúdos, significa que a fundação de apoio contratada, deverá, em nome próprio, contratar e fazer pagamentos para atender as necessidades do projeto; como é que a fundação de apoio poderá realizar as tarefas que lhe cabem se não lhe for repassado o recurso financeiro que ela deve gerenciar? Ou, em outros termos, como poderá a fundação de apoio contratar e fazer pagamentos no interesse do projeto se a IFE ou outra ICT não lhe repassar o numerário suficiente para tal?

59. É essa, precisamente, a questão de fundo no adiantamento do recurso (a ser repassado na assinatura do contrato) no caso em análise, já que a FAI.UFSCar não consegue realizar as atividades de gerenciamento administrativo e financeiro a que se obrigará contratualmente com a UFSCar se, para tal, não lhe for repassado o numerário necessário a que ela faça contratações e pagamentos necessários ao desenvolvimento do projeto.

60. É certo que, para projetos que envolvam custos de pequena monta, é possível que a fundação de apoio tenha uma espécie de capital de giro a partir do qual gerenciará recursos seus no interesse do projeto da IFE ou de outra ICT para, somente após, receber tanto seu pagamento (ressarcimento de custos administrativos e operacionais) quanto ver devolvidos seus recursos próprios que verdadeiramente emprestou à IFE ou a outra ICT.

61. É dessa maneira que vinha trabalhando a FAI.UFSCar há algum tempo atrás na grande maioria dos projetos da UFSCar nas quais suas atividades de gerenciamento são contratadas.

62. Mas tal prática não é a melhor. E isso por 3 motivos: 1) em projetos que envolvem recursos significativos, a fundação de apoio pode não possuir "capital de giro" suficiente à condução do projeto, 2) se a fundação de apoio gerencia muitos projetos, pode ser que os recursos próprios que precisará para a condução de todos os projetos em um determinado intervalo de tempo supere o numerário que pode disponibilizar ("capital de giro"), o que poderá comprometer sua saúde financeira e 3) não é para gerenciar recursos seus que a fundação de apoio é contratada, mas sim para gerenciar, em nome próprio, e a bem do projeto, recursos que a IFE ou outra ICT lhe põe à disposição.

63. Dessa forma, não há outra forma de bem atender ao escopo da Lei 8.958/1994 quando IFE ou outra ICT contrata fundação de apoio para lhe prestar serviço de apoio consubstanciado no gerenciamento administrativo e financeiro necessário à execução do projeto que não seja lhe fazer o repasse, em caráter prévio, do numerário necessário a que ela faça contratações e realize pagamentos no interesse do desenvolvimento do projeto.

64. E nesse ponto é bom deixar bem claro: isso não importa em adiantamento de pagamentos.

65. Com efeito, quando IFE ou outra ICT contrata fundação de apoio para fazer gestão administrativa e financeira em projeto seu (um daqueles tipos de projetos previstos no caput do art. 1º da Lei 8.958/1994), há 3 tipos diversos de recursos envolvidos na operação: 1) os valores necessários ao custeio das despesas do projeto (é esse que deve ser repassado à fundação de apoio a fim de que ela possa cumprir suas obrigações contratuais), 2) o pagamento à fundação de apoio como contraprestação dos serviços prestados (ressarcimento de suas despesas administrativas e operacionais) e 3) os valores eventualmente devidos pela fundação de apoio à IFE ou outra ICT pela utilização de seus bens e serviços (cf. disciplina do art. 6º da Lei 8.958/1994).

66. Sendo assim, o pagamento - propriamente dito - à fundação de apoio só ocorre quando ela é ressarcida de seus custos e despesas operacionais, o que, de fato, só deve ser feito conforme cronograma físico-financeiro acertado contratualmente e que reflita a exata evolução da prestação dos serviços.

67. Já os valores necessários a fazer frente às despesas do projeto devem ser repassado à fundação de apoio em caráter prévio, como meio ou "insumo" para que ela possa cumprir sua parte no contrato.

68. Sobre o presente ponto, novamente cita-se, por seu acerto e clareza, o quanto escandido no PARECER n. 00017/2016/PROCGERAL/PFUFRRJ/PGF/AGU, *in litteris*:

119. 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.**

120. 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).

121. 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.

122. **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.**

123. 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.

124. De qualquer modo, e com a devida vênia 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. *Ex positis*, com base nos argumentos jurídicos retro delineados, parece que a pretensão que embasa a cláusula segunda da minuta em consideração deve ser levada a efeito.

70. No mais, quanto à minuta contratual enviada à análise, ela se encontra juridicamente adequada, razão pela qual nada impede sua utilização no caso ora versado.

CONCLUSÃO

71. Em face do exposto, realizado o controle prévio de legalidade conforme art. 53, §4º, da Lei 14.133/2021, opina-se pela continuidade processual, devendo os autos seguir para que a autoridade competente possa autorizar a contratação conforme art. 72, inc. VIII da mencionada lei, providenciando-se posteriormente a divulgação e manutenção em sítio eletrônico oficial do ato que autoriza a contratação ou do extrato decorrente do contrato (cf. parágrafo único do citado art. 72 da Lei 14.133/2021).

72. E uma vez adotadas essas providências, devem os autos ser remetidos à ProAd para empenho do valor correspondente e para expedição do instrumento de contrato nos termos da minuta ora analisada.

(Pesquisa e elaboração de minuta:

Rafael Porto Santi - Ass. Adm. PF/UFSCar)

São Carlos, 03 de julho de 2025.

(documento assinado eletronicamente)

MARCELO ANTONIO AMORIM RODRIGUES

PROCURADOR-CHEFE DA PF-UFSCar

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23112020403202570 e da chave de acesso 6979b51a



Documento assinado eletronicamente por MARCELO ANTONIO AMORIM RODRIGUES, 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 2693518588 e chave de acesso 6979b51a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO ANTONIO AMORIM RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-07-2025 18:54. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.