



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
GABINETE

**PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU**

**NUP: 23064.002815/2023-89**

**INTERESSADOS: PROPLAD UTFPR**

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO**

Ementa: Parecer Referencial para contratação da fundação de apoio para prestar serviços de apoio consistente na gestão administrativa e financeira em cursos de especialização.

1. Por meio da Orientação Normativa/AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, tornou-se possível a emissão, pelas Procuradorias Federais, de manifestação jurídica referencial.

2. Referida Orientação Normativa estabelece dois requisitos para que o documento se torne referencial. O primeiro diz que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Já o segundo requisito atenta para o fato de a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir de simples conferência de documento.

3. Diante destas premissas enquadram-se os processos de contratação da FUNTEF-PR para gestão acerca da execução de cursos de especialização promovidos pela UTFPR.

4. De registrar, inicialmente, que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve o exame prévio e conclusivo do texto da minuta do contrato. A função desta Procuradoria Federal é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

5. O exame do processo está restrito aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos, notadamente porque, conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “*o Órgão Jurídico não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade*”. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas para cada processo específico, tenham sido regularmente observadas com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

6. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

7. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências, conforme determinado, inclusive, pelo Tribunal de Contas da União, através do subitem 9.2.7 do Acórdão 2731/2008 – Plenário (TC 017.177/2008-2), que tratou da Fiscalização de Orientação Centralizada, pertinente à avaliação nacional do relacionamento das IFES com suas fundações de apoio, vazado nos seguintes termos, *in verbis*: “[...] 9.2.7. firmem seus contratos atentando para a devida segregação de funções responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos.”

8. Determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua

correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

9. Ainda que esta Procuradoria já tenha emitido o PARECER REFERENCIAL 00006/2016/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU (documento SEI [3244670](#)) a solicitação de novo pronunciamento referencial ocorre pela Pró-Reitoria de Planejamento e Administração em função da Lei nº 14.133/2021, que substituirá a Lei nº 8.666, de 1993.

## **RELATÓRIO**

10. A Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR submete à apreciação desta Procuradoria o processo em referência, que trata da contratação de fundação de apoio especializada na gestão de projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento tecnológico, para auxílio no gerenciamento administrativo e financeiro necessário à realização de cursos de especialização promovidos pela UTFPR.

11. Anotou-se que a contratação de fundação de apoio se faz necessária para o apoio na gestão operacional e financeira, viabilizando-se, por consequência, a agilidade e presteza no atendimento das necessidades de execução dos cursos não regulares de especialização.

12. Pretende-se que a contratação para cada curso de especialização ocorra com fundamento no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

13. Para tanto é necessário que cada processo seja instruído com:

- a) Pedido de abertura do processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;
- b) Descrição do objeto e justificativa acerca da necessidade da contratação da fundação de apoio;
- c) Documento com descrição do curso de especialização e das atribuições que competirão à UTFPR e à Fundação de Apoio;
- d) Projeto básico, com estimativa, ao seu final, dos custos estimados com o curso;
- e) Cópia de ofício, emitido pelo Ministério da Educação, acerca da vigência do credenciamento da contratada como fundação de apoio;
- f) Extrato SICAF da fundação de apoio;
- g) Consulta ao CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, do Portal da Transparência do Governo Federal;
- h) Consulta ao CNJ – Conselho Nacional de Justiça;
- i) Consulta ao CADICON - Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos - TCU,
- j) Extrato relativo ao CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- k) Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União;
- l) Certidão de regularidade do FGTS, válida;
- m) Certidão negativa de débitos trabalhistas,
- n) Ficha cadastral e certidão quanto à regularidade fiscal social;
- o) Certidão negativa de distribuição de ações cíveis no âmbito estadual,
- p) Balanço patrimonial da fundação de apoio em contratação *dos 2 (dois) últimos exercícios sociais*;
- q) Documentos relativos à identificação e designação do atual representante legal da fundação de apoio.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

14. O ordenamento jurídico, em regra, obriga a licitação. Assim, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública com terceiros devem ser precedidas de procedimento licitatório. Como exceções à regra há os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos nos artigos 74 e 75, da Lei nº 14.133/2021.

15. A contratação direta de fundação de apoio ao ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico deve obedecer, de forma geral, aos preceitos da Lei nº 14.133/2021 (que rege as licitações e contratos administrativos a partir da sua entrada em vigor – 1º/04/2023), da Lei nº 8.958/94 (que dispõe sobre as relações entre as instituições de ensino superior e as fundações de apoio) e, atualmente, do Decreto nº 7.423/10 (que regulamenta esta última lei).

16. Pretende-se a contratação direta com fundamento no inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 1º da Lei nº 8.958/94, que estabelecem:

Lei nº 14.133/2021

*Art. 75. É dispensável a licitação: [...]*

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

*Lei nº 8.958/94*

*Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, sobre as quais dispõe a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar 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. [...]*

**17.** No caso em análise, a Administração pretende contratar a fundação de apoio para auxílio no gerenciamento administrativo e financeiro necessário à realização de cursos não regulares de especialização promovidos pela UTFPR.

**18.** O dispositivo legal exige que a instituição brasileira a ser contratada seja incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional. Não vejo necessidade de juntada em cada processo do Estatuto da fundação de apoio, posto que é possível localizar no sítio eletrônico da entidade.

**19.** O art. 2º da Lei nº 8.958/94 dispôs sobre a forma de constituição das fundações de apoio nele referidas nos seguintes termos:

*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:*

*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.*

**20.** A fundação de apoio que se pretende contratar - FUNTEF-PR é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, atendendo, assim, ao dispositivo legal acima.

**21.** Para atender ao disposto no inciso III, que exige o registro e credenciamento junto ao Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, renovável bianualmente, o que, como dito, deve ser providenciado em cada processo.

**22.** O Tribunal de Contas da União, por sua vez, tem entendimento expresso na Súmula nº 250 acerca do disposto no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, nos seguintes termos:

*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. [BRASIL, Tribunal de Contas da União. Súmula nº 250, aprovada na Sessão ordinária de 27 de junho de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2007.]*

**23.** De igual modo, também já se pronunciou a respeito no Acórdão nº 1.481/2004- Plenário:

*[...] É de se destacar, por fim, que a jurisprudência desta Corte vem repudiando a utilização de dispensa de licitação, fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, quando o objeto licitado não se encontra claramente relacionado com o desenvolvimento científico e tecnológico da instituição, sendo esses últimos termos as reais acepções da expressão desenvolvimento institucional. A título exemplificativo, citem-se decisões nºs 657/1997, 612/1998, 830/1998, 252/1999 e 316/1999, todas do Plenário, relativas a prestação de serviços de informática e, com maior pertinência ao presente caso, o Acórdão 1306/2003 – Primeira Câmara. Esta deliberação decidiu pela impossibilidade de contratação de fundação de apoio para que a entidade gerencie a realização de obras de ampliação em hospital vinculado à Universidade [...] (TCU. Processo nº TC – 005.023/2001-6. Acórdão nº 1.481/2004 - Plenário)*

24. Ainda que tais citações sejam referentes à Lei nº 8.666, de 1993, aplicam-se em função de seu conteúdo as mesmas contratações com base na Lei 14.133/2021.

25. Assim sendo, a partir desses dispositivos legais e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para restar configurada a possibilidade de contratação por dispensa de licitação, quando se pretende fundamentá-la na primeira parte do art. 75, XV da Lei nº 14.133/2021 (instituição voltada para o ensino, pesquisa e extensão), há que se cumprir os seguintes requisitos:

- a) a contratada deve ser brasileira;
- b) a contratada não deve ter fins lucrativos;
- c) a contratada deve deter inquestionável reputação ético-profissional;
- d) a contratada deve ter por finalidade, prevista no seu regimento ou estatuto, a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional;
- e) deve haver nexo efetivo entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado;
- f) deve ser comprovada a compatibilidade dos preços a serem pagos com os preços de mercado.

26. Assim, para cada processo de curso de especialização deve ser verificado se estes requisitos se encontram atendidos. Para tanto pede-se vênia para demonstrar, desde logo, a presença alguns deles.

27. A fundação de apoio que se pretende contratar, em consonância com o art. 1º de seu estatuto social, é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede na cidade de Curitiba-PR, preenchendo assim um dos requisitos.

28. Em relação à “*inquestionável reputação ético-profissional*”, por ser um conceito indeterminado, é importante buscar respaldo na doutrina. Marçal Justen Filho[2] assevera que:

*A exigência de inquestionável reputação ético-profissional tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Disputas ou questionamentos sobre outras questões são secundárias e não se admite um policiamento ideológico ou político sobre o contratado. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição. [...] [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e Contratos administrativos. 14. Ed. São Paulo: Dialética, 2010. P. 327.]*

29. O procedimento necessário ao credenciamento de uma fundação de apoio pressupõe prévia manifestação da universidade apoiada. Diante disso, juntando-se a comprovação do credenciamento da entidade como fundação de apoio, restará cumprido esse requisito.

30. Em relação as finalidades da FUNTEF-PR voltadas para apoiar o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional, como já destacado, no estatuto da FUNTEF-PR consultado no seu sítio eletrônico, no inciso I do art. 4º, indica como principal objetivo da entidade:

*I - Apoiar a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR – na consecução de projetos relacionados com o ensino, pesquisa e extensão”*

31. No que tange ao nexo entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado, entendemos haver efetivo nexo entre o normativo legal (contratação de instituições voltadas para o ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional), a natureza da instituição (diante dos requisitos acima analisados) e o objeto em contratação (ensino e extensão).

32. Na justificativa do preço, observo que nestas contratações não são cobradas quaisquer taxas administrativas, mas apenas operacionais, o que torna desnecessária a pesquisa de mercado ou dotação orçamentária.

33. 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.

34. Ultimando esse tópico, sinalo-se que por efeito dos princípios da probidade, legalidade, economicidade, enfim, a Administração deverá manter pleno controle das ações desenvolvidas pela fundação contratada no âmbito da gestão administrativa e financeira do projeto a ser apoiado.

35. Por outro lado, em cada processo deve ser juntada autorização para a contratação direta, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.784/99 faz a seguinte exigência:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)*

*IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; (...)*

36. Assim, em cada processo deve constar a autorização estabelecida por esse dispositivo legal.

37. Impõe-se esclarecer que a inclusão de cada novo curso na contratação junto à FUNTEF-PR está imbricada com o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.731/2008 - item 9.2.5 – TCU – também aplicável à 14.133/2021, por seu conteúdo) de que cada projeto deve ser executado de forma individualizada, de modo que os recursos sejam aplicados no objeto inicialmente pactuado e ocorra, no prazo de até 90 dias após o término da vigência contratual nos termos do art. 23 da Deliberação nº 08/2011 do COUNI/UTFPR, a devida prestação de contas quanto à legitimidade da aplicação de tais recursos, conforme as rubricas constantes da nova configuração de despesas, que deve estar presente em cada processo de cada curso.

38. Observo que a UTFPR deve atentar para a harmonização do quesito temporal e as respectivas atividades indicadas nos planos de trabalho, nos cronogramas de execução, etc.

39. Ainda, deve a Administração indicar a correlata resolução ou ato equivalente que noticia a aprovação do projeto relativo a cada curso de especialização pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da Universidade, conforme exigência do § 2º do artigo 6º do Decreto 7423/2010.

40. Em relação à minuta de contrato, nos termos do artigo 95 da Lei 14.133, de 2001, "Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: (...)".

41. A Lei nº 8.958/1994, através do seu art. 1º, *caput*, além de impor que o contrato a ser firmado com a fundação de apoio tenha prazo determinado, vem delimitar seu objeto ao apoio a 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. Na mesma linha, o Decreto nº 7.423/2010, dispõe, que, "*Art. 1º [...] 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*".

42. Precitado Decreto impõe ainda, que, "*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*". Neste sentido, a recomendação da Controladoria Regional da União do Estado do Paraná constante do Relatório nº 201505104.

43. No contexto, vale inserir os seguintes entendimentos extraídos da "Coletânea de Entendimentos Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – perguntas e respostas", da Secretaria Federal de Controle, da Controladoria-Geral da União:

**"82 Quais são os projetos de ensino das IFEs que podem ser apoiados por Fundações de Apoio? Os projetos de ensino que podem ser apoiados pela Fundação de Apoio são os cursos para os quais não é vedada a cobrança de taxas de matrícula e mensalidade. 83 Quais são as características dos projetos de pesquisa das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio? Os projetos de pesquisa têm como principal objetivo a produção de novos conhecimentos indissociada do ensino e da extensão, logo, podem ser enquadrados como projetos de pesquisa apoiados por fundações de apoio aqueles que tenham os seguintes resultados: criações, inovações, pesquisas financiadas por agências de fomento, monografias, dissertações, teses e publicações classificadas pela Comissão Qualis Periódicos da CAPES. Entende-se por criação e inovação os conceitos estabelecidos pela Lei 10.973/2004. 84 Quais são as características dos projetos de extensão das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio? Os projetos de extensão têm como principal objetivo a prestação de serviços à comunidade indissociada do ensino e da pesquisa, logo, não podem ser enquadrados como projetos de extensão apoiados por fundações de apoio toda e qualquer prestação de serviço oferecida pela IFE, mas apenas aquelas resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na IFE"**.

44. Ainda que tal Cartilha não possua caráter normativo, trata-se de documentos que explicita entendimentos do órgão a quem as IFES estão vinculadas (MEC) e do órgão responsável pelos sistemas de auditoria e

correição da Administração Pública Federal. Portanto, seguir tais orientações revela-se como atitude adequada do ponto de vista da segurança jurídica e de prevenção de eventuais irregularidades.

45. Merece especial destaque o desenvolvimento institucional, assim definido pela Lei nº 8.958/1994: *“Art. 1º [...] § 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”*.

46. Para os fins do Decreto nº 7.423/2010, *“[...] 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”* (cfr. art. 2º, caput).

47. Da Lei nº 8.958/1994, de destacar as seguintes restrições à atuação de Fundação de Apoio em Projetos de desenvolvimento institucional: *“Art. 1º [...] § 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. § 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: 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 II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada”*.

48. O mesmo sentido da Lei, o Decreto nº 7.423/2010 também impõe restrições à atuação de Fundação de Apoio em Projetos de desenvolvimento institucional: *“Art. 2º [...] § 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”*.

49. Muito pertinente o seguinte trecho da Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18.06.2010, inerente à MP nº 495/2010, convertida na Lei nº 12.349/2010, que alterou a Lei nº 8.958/1994: *“25. [...] a proposta encaminhada promove adequações no marco normativo sob o qual as Instituições Federais de Educação Superior e as Instituições Científicas e Tecnológicas operam contratos e convênios com a colaboração das fundações de apoio credenciadas sob o regime ditado pela Lei nº 8.958, de 1994, em projetos de suporte às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, através do conceito de desenvolvimento institucional. Tal conceito passa a ter sua definição e limites esclarecidos normativamente, relacionando critérios de melhorias mensuráveis das condições dessas instituições, inclusão da Financiadora de Estudos e Projetos e das agências oficiais de fomento no rol das colaboradoras. Concede-se, assim, segurança jurídica a essas parcerias ora consolidadas, para o que também converge a delimitação das iniciativas com melhorias infraestruturais, condicionadas a projetos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica, que também integra a proposta”*.

50. Pertinente, também, a Orientação Normativa nº 14, de 01.04.2009, do Advogado-Geral da União, de observância obrigatória, dispondo, que, *“Os contratos firmados com as Fundações de Apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedada a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender as necessidades permanentes da Instituição”*.

51. No que diz respeito à delimitação do objeto nos contratos envolvendo as IFES e as Fundações de Apoio, colhem-se os seguintes trechos do Voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz, condutor do Acórdão nº 1.291/2011 – 2ª Câmara, específico em relação às contas da Universidade Federal Fluminense, do exercício de 2007:

*“5. A transferência de recursos para fundação de apoio para execução de projetos afetos à universidade já havia sido identificada por ocasião da realização de auditoria na UFF, TC 019.022/2008-8, para subsidiar a Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, TC 017.177/2008-2, cujo objeto era avaliar o relacionamento entre elas. A equipe atribuiu o fato à falha sistêmica da área orçamentária e financeira do governo, que transferia os recursos em datas próximas ao final de cada exercício financeiro.*

...

7. Foi, também, editada medida provisória 495, de 19/7/2010, convertida na Lei 12.349, de 15/12/2010, que promoveu alterações em vários artigos da Lei 8.958/94, que trata do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior e suas fundações de apoio, com reflexos na ocorrência apontada. Entre as principais alterações está a delimitação do conceito de desenvolvimento institucional, a vedação expressa da contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos e a restrição para execução de obras.”

52. Deve a autarquia federal observar ainda, no que for cabível, os Acórdãos nº 2448/2007 – Segunda Câmara e nº 1378/2008 – Primeira Câmara, específicos em relação à Universidade Federal Fluminense, e o Acórdão nº 253/2010 – Segunda Câmara, dentre outros. De consignar ainda que, nos termos do subitem 1.4.1.7 do Acórdão 253/2010 – TCU – Segunda Câmara, os repasses de recursos com despesas pertinentes aos materiais de consumo devem ocorrer nos limites das necessidades do Projeto.

53. A nova minuta do Contrato não veio para análise. Observo que deverá observar os requisitos da Lei nº 14.133, de 2021.

54. No que se refere aos recursos financeiros vinculados à realização do Projeto de que trata o presente processo, a Lei nº 8.958/1994 dispõe, que, “Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei, inclusive daqueles que envolvam recursos provenientes do poder público, 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 federal. [...] § 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional”.

55. Portanto, para que a Fundação de Apoio possa captar e receber diretamente recursos financeiros necessários à formação e à execução dos Projetos que especifica, há necessidade de anuência expressa da Universidade, através do seu Magnífico Reitor, que é o seu representante legal (Deliberação/COUNI nº 08/2011).

56. Ainda em relação aos recursos financeiros inerentes aos Projetos, de destacar, por pertinência, as seguintes disposições da Lei nº 8.958/1994:

“Art. 3º. [...]

...

§ 2º As fundações de apoio não poderão:

I - contratar cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de:

- a) servidor das IFES e demais ICTs que atue na direção das respectivas fundações; e
- b) ocupantes de cargos de direção superior das IFES e demais ICTs por elas apoiadas;

II - contratar, sem licitação, pessoa jurídica que tenha como proprietário, sócio ou cotista:

- a) seu dirigente;
- b) servidor das IFES e demais ICTs; e

c) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau de seu dirigente ou de servidor das IFES e demais ICTs por elas apoiadas; e

III - utilizar recursos em finalidade diversa da prevista nos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação.

Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão:

I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores;

II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e

III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente”.

...

Art. 4º-C. É assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio enquadradas na situação prevista no art. 1º e aos locais de execução do objeto do contrato ou convênio.

Art. 4º-D. A movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

§ 1º Poderão ser realizados, mediante justificativa circunstanciada e em caráter excepcional, saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de

pequeno vulto, definidas em regulamento específico previsto no art. 3º desta Lei, adotando-se, em ambas as hipóteses, mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final, devendo as informações sobre tais pagamentos constar em item específico da prestação de contas.

§ 2º Os recursos provenientes de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam recursos públicos gerenciados pelas fundações de apoio deverão ser mantidos em contas específicas abertas para cada projeto.

§ 3º As fundações de apoio deverão garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o ressarcimento às IFES, previsto no art. 6º desta Lei.

Art. 5º Fica vedado às IFES e demais ICTs contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta Lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta Lei.”

57. Impõe registrar, ainda, as seguintes disposições da Lei nº 8.958/1994:

“Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento.

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes.

§ 4º Os servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança nas IFES e demais ICTs poderão desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio com recebimento de bolsas.

§ 5º É permitida a participação não remunerada de servidores das IFES e demais ICTs nos órgãos de direção de Fundações de Apoio, não lhes sendo aplicável o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 6º Não se aplica o disposto no § 5º aos servidores das IFES e demais ICTs investidos em cargo em comissão ou função de confiança.

§ 7º Os servidores das IFES e demais ICTs somente poderão participar de atividades nas fundações de apoio quando não houver prejuízo ao cumprimento de sua jornada de trabalho na entidade de origem, ressalvada a hipótese de cessão especial prevista no inciso II do § 4º do art. 20 da Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet:

I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento;

II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária;

III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;

IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e

V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º.

...

*Art. 6º No cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IFES e demais ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto.*

*§ 1º Nos projetos que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, o uso de bens e serviços das IFES ou demais ICTs poderá ser contabilizado como contrapartida da instituição ao projeto, mediante previsão contratual de participação da instituição nos ganhos econômicos dele derivados, na forma da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.*

*§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ressarcimento previsto no caput poderá ser dispensado, mediante justificativa circunstanciada constante no projeto a ser aprovado pelo Conselho Superior das IFES ou órgão competente nas demais ICTs.”*

58. De alertar sobre a responsabilidade da autarquia federal em observar, quando da execução do Contrato, as prescrições dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 7.423/2010 (que dispõem sobre o acompanhamento e o controle em relação ao Contrato a ser firmado com a Fundação de Apoio) e dos artigos da Lei 14.133, de 2021 que dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos firmados pela Administração

## **CONCLUSÃO**

59. Diante do exposto, entendemos que, sob o ponto de vista jurídico, é possível a contratação direta da FUNTEF-PR para gestão dos cursos de especialização não regulares da UTFPR, com fundamento no inciso XV, do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021 devendo-se, porém, previamente, adotar as providências indicadas neste pronunciamento referencial.

60. Observo que sua aplicação dar-se-á somente nos casos em que a área técnica responsável emita o EXPRESSO atestado de que o caso concreto se encontra dentro dos moldes desta manifestação referencial.

Curitiba, 07 de fevereiro de 2023.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO  
PROCURADORA FEDERAL  
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064002815202389 e da chave de acesso 73b03a40



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, 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 1089576750 e chave de acesso 73b03a40 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-02-2023 14:32. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---