



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
NÚCLEO DE CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO

PARECER n. 00132/2025/NCA/PFFUFPI/PGF/AGU

NUP: 23111.024587/2025-67

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: CONVÊNIO

EMENTA:

I – A Universidade Federal do Piauí pode celebrar convênios e contratos com a FADEX, nos termos do art. 1º da lei nº 8.958/1994. Possibilidade de contratação direta, com fundamento no inciso XV, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021.

II - Não há ilicitude do objeto e nem ilegalidade das cláusulas do ajuste, merecendo, portanto, a aprovação condicionada da Procuradoria Federal junto ao UFPI (PF-UFPI), nos termos do artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 e do art. 6º, IV da Portaria PGF nº 526/2013.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Federal junto à UFPI (PF-UFPI) pelo Gabinete do Reitor, solicitando a análise jurídico-formal da minuta do Contrato Acadêmico nº. 13/2025 e respectivo Plano de Trabalho (fls. 56/61 - Seq. 1), a ser celebrado entre a **Universidade Federal do Piauí (UFPI)** e a **Fundação Cultural de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão (FADEX)**, tendo por objeto a contratação da FADEX para prestar apoio na gestão administrativa e financeira necessária à execução do Projeto Acadêmico de **ensino** intitulado **“Oferta de Cursos Superiores na Modalidade a Distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Edital 25/2023”**, no valor estimado de R\$ 18.607.500,00 (dezoito milhões, seiscentos e sete mil e quinhentos reais) - fl. 59 - Seq. 1 - a ser repassado conforme cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada/TED celebrado pela UFPI com a CAPES (TED 15301/2025).

2. Inicialmente, cabe registrar que a referida consulta encontra fundamento no art. 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021. Também, o art. 6º, inciso IV da Portaria nº 526/2013, da Procuradoria Geral Federal, estabelece que serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva por parte da Procuradoria, as minutas de convênios, instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

3. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

4. 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, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

5. Tal função consiste em 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.

6. O exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, adota-se a 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.

7. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.
8. Cabe salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.
9. A análise desta PF-FUFPI, portanto, se dará nos termos do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 c/c art.11, da Lei Complementar nº 73/1993, subtraindo análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão. Ainda nos termos da BPC n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, o órgão de assessoramento não pode adentrar no mérito de questões técnicas.

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

10. A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos e convênios não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como por exemplo o contido nos artigos 2º e 50 da Lei 9.784/99, a decisão por celebrar o convênio, termo de cooperação ou de parceria precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato.
11. Conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos."* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 77.)
12. Continuando, a autora arremata que *"entendemos que a motivação é, em regra, necessária, seja para os atos vinculados, seja para os atos discricionários, pois constitui garantia de legalidade que tanto diz respeito ao interessado como à própria Administração Pública; a motivação é que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado. Note-se que o artigo 111 da Constituição Paulista de 1989 inclui a motivação entre os princípios da Administração Pública; do mesmo modo, o artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29-1-99, que disciplina o processo administrativo federal, prevê a observância desse princípio, e o artigo 50 indica as hipóteses em que a motivação é obrigatória"* (Op, Cit, p. 200)
13. No caso ora sob análise, a justificativa consta nos autos (fls. 76/77) - seq. 1).
14. A formatação do procedimento em análise, contudo, tem contornos exclusivamente técnicos, já que se trata de decisão discricionária referente à contratação relativa à Projeto Acadêmico de extensão, conforme Plano de trabalho (fls. 62/75 - seq. 1), cuja definição, conforme descrito na Lei 8.958/94, é de inteira responsabilidade do órgão técnico, uma vez que se trata de aferição técnico-administrativa de ordem acadêmica, não devendo esta PF-UFPI se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não parece ser o caso.

CONTRATAÇÃO DIRETA DE FUNDAÇÃO DE APOIO

15. A contratação direta de fundação de apoio no âmbito de projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, deve obedecer, de forma geral, aos preceitos da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), da Lei nº 8.958/94 (que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio) e, atualmente, dos Decretos nº 7.423/2010 e 8.241/2014 (que regulamentam esta última lei).
16. O enquadramento como licitação dispensável encontra fundamento no inciso XV, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 1º, da Lei nº 8.958/94, *in verbis*:

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;

[...]

INSTITUIÇÃO BRASILEIRA E AUSÊNCIA DE FINS LUCRATIVOS

17. No caso em tela, a Administração pretende contratar a fundação de apoio denominada **Fundação Cultural de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão – FADEX**, tendo como objeto o apoio na gestão administrativa e financeira necessária à execução do Projeto Acadêmico de Ensino intitulado **“Oferta de Cursos Superiores na Modalidade a Distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Edital 25/2023”**.

18. Em consonância com o art. 1º do seu estatuto social, a FADEX é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e o art. 2º dispõe que tem sede na cidade de Teresina, Estado do Piauí, preenchendo, pois, esses requisitos.

INQUESTIONÁVEL REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL

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

20. O procedimento necessário ao credenciamento de uma fundação de apoio pressupõe prévia manifestação da instituição federal de ensino apoiada e de uma comissão conjunta MEC/MCT (Portaria Interministerial nº 3.185/2004), onde é feita avaliação quanto à reputação da entidade a ser credenciada.

21. O Enunciado Consultivo da PGF nº 344 estabeleceu a seguinte definição em consonância com a definição legal:

*A condição de fundação de apoio a determinada instituição científica e tecnológica pública decorre do preenchimento dos requisitos previstos no artigo 2º da Lei n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994, especialmente o credenciamento pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, devendo ser celebrados instrumentos jurídicos específicos visando apoiar a gestão administrativa e financeira de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. **Fonte: PARECER n. 00001/2021/CP-CT&I/PGF/AGU. NUP: 00407.000481/2020-32 (seq. 162). NOTA n. 00001/2022/CP-CT&I/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP: 00407.000481/2020-32 (seq. 205)***

22. Há nos autos o estatuto da FADEX e o ato de credenciamento que a credencia como fundação de apoio à UFPI (fls. 98/108 - Seq. 1), por exigência do art. 2º, III, da Lei 8.958/1997.

ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO JURÍDICO PROPOSTO E LEGALIDADE DA INTERVENIÊNCIA DA FUNDAÇÃO DE APOIO

23. A legislação especial que trata da matéria é a Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio e dá outras providências.

24. O art. 1º dessa lei estabelece que *“as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e*

contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos."

25. O art. 8º do Decreto nº 7.423/2010, por sua vez, dispõe que *"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."*

26. Quanto à forma do instrumento a ser utilizado para concretização do ajuste (se deveria ser contrato, convênio ou termo de cooperação, etc), a jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido de não se diferenciar tais instrumentos, dando a eles tratamento igualitário, de forma que a partir desse raciocínio, pode a IFE utilizar quaisquer dos instrumentos mencionados no art. 1º da lei nº 8.958/1994, podendo valer-se daquele que melhor atender às peculiaridades do caso concreto. Eis as conclusões do Acórdão nº 1134/2017-Plenário:

"[...]

Convênio. Fundação de apoio. Execução financeira. Contrato administrativo. Repasse. Antecipação.

No âmbito dos contratos firmados pela Administração com fundações de apoio, com base na Lei 8.958/1994, admite-se o repasse antecipado dos recursos à conta bancária do projeto, tendo em vista que a lei não apresenta distinção entre os instrumentos de convênios e contratos, e exige, indiferentemente do instrumento adotado, a manutenção dos recursos em conta específica, prestação de contas, controle contábil e relatório final, entre outros."

"(...)

77. Ao aprofundar o exame da questão, pondero, em divergência à conclusão da unidade técnica e também do TCU no âmbito da citada deliberação, ser possível inferir das alterações promovidas na legislação o entendimento defendido pela Cnen. Apesar das condições estabelecidas para a celebração de convênios, que pressupõem interesse recíproco e execução do objeto em regime de mútua cooperação, a lei que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio trata de modo uniforme convênios e contratos, não apresentando distinção entre os instrumentos quanto aos procedimentos a serem adotados.

78. Os seguintes dispositivos da Lei 8.958/1994 evidenciam o exposto:

- a) de acordo com o art. 1º, as IFES e as ICTs podem celebrar convênios e contratos com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira;*
- b) o § 7º do citado art. 1º prevê que os recursos e direitos provenientes desses projetos poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio;*
- c) o art. 3º dispõe que na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços;*
- d) segundo o § 2º do art. 4º -D, 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;*
- e) o § 3º do art. 4º -D estabelece que as fundações de apoio deverão garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto. [...]"*

27. Sobre o assunto, a PGF editou o **Enunciado Consultivo nº 343** no qual destacou que, em regra, deve-se utilizar o instrumento de contrato para formalizar as relações entre Fundação de Apoio e IFE apoiada, no entanto, ressaltou casos específicos em que seja necessário outro instrumento adequado nos casos de relação tripartite. Eis o teor do Enunciado referido:

As atividades das fundações de apoio, em relação às Instituições Federais de Ensino - IFES, consistem na gestão administrativa e financeira dos seus projetos, sendo o contrato o meio adequado para instrumentalizar a relação entre ambas, ressalvados os negócios jurídicos tripartites (IFES, terceiro e fundação de apoio) que demandem instrumentos específicos com base na legislação vigente, a exemplo dos previstos na Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Fonte: NOTA n. 00001/2021/CP-CT&I/DEPCONSUG/PFG/AGU. NUP: 00404.004161/2020-81 (seq. 8) e PARECER n. 00001/2021/CPIFES/DEPCONSUG/PFG/AGU. NUP: 00404.004161/2020- 81 (seq. 9)

28. Também, o Enunciado da PGF nº 105 (que não se aplica integralmente ao caso por não se tratar de captação de recurso direta pela Fundação de Apoio), faz referência ao instrumento tripartite:

Nos instrumentos jurídicos específicos nos quais seja prevista a captação direta de recurso pelas fundações de apoio, estas não deverão figurar como meros intervenientes, devendo haver instrumento tripartite, com a anuência expressa das instituições apoiadas, prévia exame pela sua respectiva Assessoria Jurídica (artigo 38, parágrafo único, Lei n. 8.666/1993) e o controle individualizado no âmbito da IFE dos instrumentos jurídicos, para fins de transparência e controle na gestão dos recursos, incluindo a devolução, quando for o caso, de eventual saldo de recursos e rendimentos financeiros, conforme definido no respectivo ajuste. Fonte: Parecer n. 00012/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 2, fls. 84 a 113; PDF 3, fls. 1 a 2)

29. Como a contratação direta de Fundação de Apoio pelas IFES com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, está sujeita a normas previstas em legislação própria, a Lei nº 14.133/2021 deve ser aplicada apenas subsidiariamente, conforme expressamente previsto no art. 3º, inciso II, desse diploma legal.

30. Assim sendo, o regime jurídico de terceirização (contratação de serviços sob o regime de execução indireta) não se aplica à contratação direta de Fundação de Apoio pelas IFES. Portanto, as normas previstas na Instrução Normativa nº 5/2017; na Portaria nº 443/2018; no Decreto nº 9.507/2018 e na Instrução Normativa nº 98/2022 não são aplicáveis ao contrato de gestão firmado entre as IFES e as Fundações de Apoio.

31. Portanto, o art. 72, da Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendido à luz do regime jurídico próprio do contrato de gestão firmado entre a UFPI e a Fundação de Apoio, nos termos previstos no art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, c/c, art. 6º 1º da Lei nº 8.958/1994.

REGRAS SOBRE A APROVAÇÃO DO PROJETO

32. O art. 6º do Decreto nº 7.423/2010 estabeleceu que "*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*".

33. No caso do UFPI, essa norma foi aprovada pela Resolução do Conselho Universitário (CONSUN) nº 265, de 12 de março de 2025, e rege o relacionamento e contratação entre a UFPI com suas Fundações de Apoio. Referida resolução, no inciso II do art. 12, prevê que a aprovação do projeto acadêmico deve ser realizada pelo colegiado acadêmico competente.

34. Quanto à necessidade de **aprovação dos projetos obrigatoriamente pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada**, nos termos do art. 6º, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010, **não consta nos autos a respectiva aprovação como projeto**, porquanto a Resolução CEPEX/UFPI nº 545, de 21 de agosto de 2025 (fl. 53 - seq. 1), aprovou apenas a "*oferta de Cursos Superiores (Licenciaturas, Bacharelados e de Tecnologia) no âmbito do Programa Universidade Aberta do Brasil - UAB...*".

35. Ademais, a citada aprovação genérica do CEPEX foi em **data anterior até a própria celebração do TED**, que consiste na única fonte de recursos do contrato, pois, nos termos do art. 6º do Dec. 7423/2010, **o projeto, que deve ser específico**, deve ainda se basear no respectivo plano de trabalho (onde serão detalhados os respectivos recursos) e **ser aprovado pelo órgão colegiado competente**.

36. **Sobre esse ponto, contudo, a setorial técnica deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para aprovação do projeto que se pretende executar, indicando o órgão colegiado acadêmico competente a que se refere o § 2º, do art. 6º, do Decreto nº 7.423/2010.**

MINUTA DE CONTRATO ACADÊMICO

37. A minuta utilizada se afigura adequada, sendo que a minuta de Contrato Acadêmico está diretamente ligada ao Plano de Trabalho (fls. 56-61 - Seq. 1).

38. Importante observar o disposto nos itens 9.2.39 e 9.2.44 do Acórdão nº 2731/2008 TCU Plenário:

9.2.39. *abstenham-se de permitir, por absoluta falta de previsão legal, nos contratos e convênios para execução de projetos com fundações de apoio, a utilização de Fundos de Apoio Institucional (FAI) ou instrumentos similares, zelando para que, com base no art. 6º da Lei 8.958/1994 e no inciso V do art. 1º A da Portaria MEC/MCT 475/2008, sejam feitos os devidos ressarcimentos por uso de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio para a IFES à conta única do Tesouro Nacional e na rubrica de recursos próprios arrecadados;*

[...]

9.2.44. *procedam ao recolhimento à conta única do Tesouro Nacional do saldo de todos os recursos atualmente mantidos nas fundações de apoio a título de recursos devidos à instituição e às unidades acadêmicas como ressarcimento ou remuneração pela participação na prestação de serviços cuja arrecadação financeira esteja a cargo da fundação, bem como dos saldos dos contratos de mesma natureza atualmente existentes, em obediência ao disposto no art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei 4.320/64 e do art. 2º do Decreto 93.872/86);*

39. Ainda sobre o conteúdo do instrumento, convém destacar as hipóteses em que a participação/contratação da Fundação de Apoio é vedada, ressaltando-se que o objeto dos autos não se enquadra em nenhum desses impedimentos.

Não cabe a contratação de fundação de apoio para execução de atividades continuadas nem de objetos genéricos, desvinculados de projeto específico. (Acórdão 1378/2008-Primeira Câmara)

Os contratos e convênios realizados entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio devem estar diretamente vinculados a projetos perfeitamente identificáveis nas áreas de efetivo desenvolvimento institucional, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objetos genéricos, desvinculados de projeto específico. (Acórdão 887/2010-Segunda Câmara)

Fundações de apoio não devem ser contratadas para executar atividades que devem ser desenvolvidas pela própria Universidade ou, ainda, aquelas que sejam passíveis de terceirização, devendo a contratação de tais entidades ficar restrita ao desenvolvimento de projetos de apoio à pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal. (Acórdão 2391/2008-Plenário)

É vedada a contratação de fundação de apoio de instituição federal de ensino superior para realização de obras ou aquisição de bens e serviços. (Acórdão 599/2008-Plenário)

A contratação direta de fundação de apoio por dispensa de licitação somente se justifica se a natureza dos serviços prestados for diretamente ligada à execução dos projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, em que a participação da fundação, dada a sua experiência e qualificação, se mostre importante para a realização com sucesso dos projetos. As fundações de apoio não devem ser contratadas para realizar meros serviços burocráticos da entidade apoiada (art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994). (Acórdão 297/2018-Plenário)

40. Ademais, deve existir efetivo nexo entre o normativo legal (contratação de instituições voltadas para o ensino, extensão, pesquisa e desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de estímulo à inovação), a natureza da instituição (diante dos requisitos acima analisados) e o objeto sob contratação, o que se verifica nos autos.

41. Nesse sentido, vale mencionar o disposto na **Orientação Normativa AGU nº 14**:

*“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 VEDADAS A SUBCONTRATAÇÃO; A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS OU DE MANUTENÇÃO; E A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES PERMANENTES DA INSTITUIÇÃO.”*

42. Na mesma esteira, há que se observar o § 12 do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, *in verbis*:

*§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.*

43. Outrossim, deve-se observar o item **9.2.36 do Acórdão nº 2731/2008 - Plenário - TCU**:

*“Efetuem, gradativamente e em paralelo com as demais providências correlatas aqui determinadas, a **inserção dos cursos de pós-graduação lato sensu, porventura oferecidos, em seus processos acadêmicos e***

administrativos regulares, sem a condução exclusiva por fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES 364/2002 considerou tais recursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos."

44. No **item 3.2.1**, há a previsão, ainda, de que os recursos recebidos deverão ser depositados em conta específica do projeto. Essa previsão, além de atender a legislação (art. 4º-D, § 2º da lei nº 8.958/1994), atende ao disposto nos Enunciados nº 104 e 112 da PGF:

Enunciado 104:

Os órgãos da Procuradoria Geral Federal devem observar em suas manifestações jurídicas a diferença entre receitas públicas (ex. ressarcimento do artigo 6º da Lei n. 8.958/1994 e demais receitas auferidas a partir dos projetos) e despesas referentes à execução dos projetos desenvolvidos pelas Fundações de Apoio. As receitas públicas devem ser, obrigatoriamente, recolhidas à conta única do Tesouro. As despesas do projeto, por sua vez, não são receitas públicas, e os recursos correspondentes, desde que devidamente consignados em plano de trabalho (no §1º do artigo 6º do Decreto n. 7.423/2010) podem ser depositadas diretamente em conta específica do projeto de titularidade da fundação de apoio. Fonte: Parecer n. 00012/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 2, fls. 84 a 113; PDF 3, fls. 1 a 2).

Enunciado 112:

A interpretação do artigo 4º-D, da Lei n. 8.958/1994 deve pautar-se pela jurisprudência do TCU atinente à matéria, garantindo, sempre, o controle e a transparência na gestão dos recursos, ao lado da efetividade dos projetos, de forma que, os recursos provenientes de convênios, contratos, acordos e demais ajustes gerenciados pelas fundações de apoio deverão ser mantidos em contas específicas abertas para cada projeto, afora o dever da fundação de apoio de garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o ressarcimento às IFES, previsto no artigo 6º da Lei n. 8.958/1994 (ressarcimento este considerado receita pública), para o qual a Lei apenas prevê a hipótese excepcional de dispensa prevista no §2º do artigo 6º supra citado. Fonte: Parecer n. 00014/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 3, fls. 88 a 92; PDF 4, fls. 1 a 2).

45. No **item 10**, definiu-se o prazo de vigência contratual até 30/06/2030 contados a partir da assinatura do contrato, em sintonia, portanto, com o disposto no art. 8º, do Decreto 7.423/2010.

MINUTA DE PLANO DE TRABALHO

46. A presente contratação deverá ser precedida da elaboração de prévio Plano de Trabalho aprovado pela autoridade competente. A referida peça técnica foi acostada como anexo à minuta do Contrato Acadêmico 13/2025 (fls. 56/61 - Seq. 1), **cabendo à setorial técnica responsável verificar se essa peça técnica atende aos requisitos contidos nos parágrafos 1º e 2º do art. 6º, do Decreto nº 7.423/2010, dentre os quais se destacam, por exemplo, a exigência de Plano de Trabalho, contendo a definição clara dos seguintes elementos:**

- objeto, projeto básico, prazo de execução, resultados esperados, metas e respectivos indicadores - **cumprido parcialmente;**
- recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes - **cumprido;**
- 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, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas - **cumprido parcialmente; e**
- pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso - **cumprido parcialmente;**

47. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União decidiu no **Acórdão nº 2731/2008 - Plenário:**

*9.2.2. implantem rotinas de encaminhamento dos projetos que contenham informações tais como: **definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, discriminados como pertencentes ou não aos quadros da IFES, planilha de custos***

incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas, discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (com matrícula Siape caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços por pessoas físicas e jurídica se demais dados julgados relevantes;

48. Para os requisitos considerados como adequadamente satisfeitos, foi indicada, ao lado das alíneas do item 45, uma observação de "cumprido" em negrito. Nos demais casos, em situação de cumprimento parcial ou em ponto considerado relevante, deverão ser realizadas análises específicas e as devidas correções, se for o caso.

49. Observa-se que o prazo de execução do Projeto previu termo inicial em 07/2025 e final em 03/2030 (fl. 63 - item 3 - Seq. 1) e o cronograma de execução físico-financeira prevê metas e etapas, sem, contudo, registrar as datas de início e fim para realização do Projeto (fl. 65 - Seq. 1). Por sua vez, a vigência do TED compreende da data da assinatura do TED até 30/06/2030 (fl. 164 - Seq. 1), porém, não consta as datas de início e fim relativas às metas registradas no cronograma físico-financeiro do Plano de Trabalho do TED (fl. 167 - Seq. 1).

50. Recomenda-se, portanto, que o setor técnico responsável e/ou a Coordenação do Projeto proceda os ajustes necessários nos respectivos cronogramas físico-financeiros.

RESSARCIMENTO DA INSTITUIÇÃO APOIADA

51. A Administração deve instruir o Plano de Trabalho com as informações sobre a eventual necessidade de ressarcimento da UFPI, observando os termos do art. 9º, caput, §§1º e 2º do Decreto nº 7.423/2010, *in verbis*:

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.

52. **Consta no plano de trabalho que serão utilizados bens móveis e imóveis da UFPI para a execução do projeto (fls. 66 - seq. 1), bem como no item 7.3 da minuta o valor do ressarcimento. Reitera-se que os ressarcimentos por eventual necessidade de utilização de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio da IFES devem ser feitos à conta única do Tesouro Nacional e na rubrica de recursos próprios arrecadados.**

DESPESAS OPERACIONAIS E ADMINISTRATIVAS DO PROJETO

53. Há muito é pacífico no TCU o entendimento de que é 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). A taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor.

54. Tem sido admitido, entretanto, que o pagamento da remuneração se dê mediante o ressarcimento dos respectivos custos operacionais incorridos para a prestação do serviço, o que deverá ser observado no respectivo orçamento/plano de trabalho.

55. As despesas administrativas, portanto, deverão estar demonstradas no Plano de Trabalho de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do projeto, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas. (Coletânea de Entendimentos da CGU. Disponível em: <http://dpc.proad.ufsc.br/files/2014/06/Cartilha-da-CGU-2013.pdf>. Acesso em 17.mai.2023).

56. No que tange ao orçamento do projeto, cumpre observar as disposições constantes do Acórdão nº 6.328/2018 do TCU, de relatoria da Ministra Ana Arraes, especialmente, no seguinte aspecto:

RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE DESPESAS COM RECURSOS REPASSADOS A FUNDAÇÃO DE APOIO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. AUDIÊNCIAS. INSUFICIÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS PARA DESCARACTERIZAR PARTE DAS OCORRÊNCIAS. PRESENÇA DE CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS QUE AUTORIZAM DISPENSAR A APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA SOBRE FALHAS FORMAIS.

*9.1.2.2. Detalhamento no plano de trabalho das despesas operacionais e administrativas da fundação de apoio que serão cobertas com recursos dos ajustes e demonstração da adequação dos custos envolvidos, **abstendo-se de prever, para tanto, percentual fixo do total dos recursos envolvidos**, a fim de cumprir as disposições dos arts. 11-A, incisos I e III e § 2º, do Decreto 6.170/2007 e 38, incisos I e III e § 4º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016;*

57. Este aspecto também pode ser observado no Acórdão nº 5.668/2010-2ª Câmara, pelo seguinte trecho:

9.6.4. asseguire-se, tanto na formulação quanto na execução de futuros ajustes firmados com fundações de apoio, que a remuneração seja fixada com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais efetivamente incorridos, ficando absolutamente vedada a inclusão de cláusulas que prevejam o pagamento de taxa de administração de qualquer tipo;

58. **Portanto, a fundação deve declinar, de forma detalhada, qual o custo que ela terá para fazer a gestão do projeto, e não somente indicar um percentual fixo, o que precisa ser saneado.**

CONCESSÃO DE BOLSAS

59. Verifica-se que há a previsão do pagamento de bolsas. Quanto a esse aspecto, não há vedação para que os servidores da UFPI participem do projeto na condição de bolsistas, cuja previsão se encontra expressa no art. 4º-B da lei nº 8.958/1994, que estabelece que "*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.*"

60. No mesmo sentido, o Enunciado Consultivo da PGF nº 376:

Os servidores federais pertencentes aos quadros de pessoal das Instituições Federais de Ensino e demais Instituições Científicas e Tecnológicas Federais (docentes e técnicos) podem atuar junto às correspondentes fundações de apoio das seguintes formas: a) no exercício de funções de gestão executiva na estrutura orgânica das fundações de apoio, inclusive como dirigentes máximos, contanto que não exerçam cargo em comissão ou função de confiança nas respectivas Instituições e as atividades nas fundações de apoio sejam executadas sem prejuízo do pleno exercício dos cargos públicos de que sejam titulares; **b) no exercício de atividades inerentes aos projetos das Instituições gerenciados pelas fundações de apoio;** e c) no exercício de funções nos conselhos das fundações de apoio. Fonte: PARECER N. 00007/2021/CPIFES/PGF/AGU. NUP: 00407.007720/2019-41 (Seq. 111)

61. Consigna-se, ainda, que, caso haja a concessão de bolsas aos docentes, somente será possível se a sua atuação/participação no projeto não constituir atividade regular do magistério, sendo a observância de tal condição de inteira responsabilidade da autoridade competente da Universidade, **devendo ainda atender, na soma com a remuneração do cargo e**

outras bolsas eventualmente recebidas no ambiente da Lei 8.958/94, ao teto do funcionalismo público, a teor do contido no § 4º, do art. 7º, do Decreto 7.423/2010.

62. Orienta-se, contudo, que a escolha dos beneficiários, em razão do princípio da isonomia e impessoalidade, seja feita da maneira mais igualitária possível, oportunizando que todos os servidores que ostentem as mesmas condições técnicas possam pleitear sua participação no projeto, especialmente quando a participação se dá mediante o recebimento de bolsa.

63. Porém, é certo que excepcionalmente poderá ocorrer a indicação direta dos bolsistas quando a escolha estiver devidamente fundamentada em critérios que demonstrem que a escolha levou em conta exclusivamente a formação acadêmica, experiência na matéria ou outros fatores que indiquem a necessidade de indicação direta do coordenador do projeto de forma a possibilitar o alcance dos objetivos. Contudo, ao optar pela excepcionalidade ora referida, cabe ao gestor a apreciação desses critérios, não cabendo à PF-UFPI adentrar nessa análise, nos exatos termos do que dispõe o enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União.

COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE JURÍDICA, FISCAL E PREVIDENCIÁRIA DA FUNDAÇÃO DE APOIO

64. Os documentos que comprovam a regularidade da FADEX foram acostados aos autos (fls. 98-132 - Seq. 1), entretanto, deverão ser atualizados previamente à assinatura do instrumento, e a informação de que a prestadora do serviço está apta a contratar com a Administração Pública.

PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

65. Sobre a previsão de recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, consta no item 8 da minuta do Contrato Acadêmico nº 13/2025 que o valor global estimado deste contrato é R\$ R\$ 18.607.500,00 (dezoito milhões e seiscentos e sete mil e quinhentos reais), cujos recursos serão repassados à UFPI e correrão por conta da seguinte dotação orçamentária: Elemento de Despesa: 33.90.39 - Outros Serviços Terceiros Pessoa Jurídica, oriundos da descentralização de créditos pela CAPES (TED 15301/2025).

COMPETÊNCIA PARA ASSINAR O CONTRATO ACADÊMICO

66. A setorial técnica deverá certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da pretendida contratação no âmbito da UFPI.

67. Ressalta-se, por fim, a necessária observância ao cumprimento do Acórdão proferido pelo e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do processo 0002973-73.2009.4.01.4000, proposto pelo Ministério Público Federal para obstar a celebração de convênios ou acordos congêneres, entre a FUFPI e a FADEX, que tratassem, sem prévia licitação, de matérias não vinculadas diretamente à pesquisa e inovação tecnológica, sobre o qual foi exarado o PARECER DEFORÇA EXECUTÓRIA AGU/PGF/PRF-1/LL07016, nos seguintes termos:

Em conclusão, deverá ser observada, nos contratos e acordos da Universidade, a obrigação de se abster de “celebrar contratos, convênios ou instrumentos jurídicos similares “cujo objeto resulte na transferência de recursos públicos federais para a realização de obras de engenharia, reformas, compra de material para atender as necessidades de caráter permanente da UFPI e a contratação de prestadores de serviços terceirizados para atender as necessidades de caráter permanente da UFPI.”

CONCLUSÃO

68. Isso posto, conclui-se favorável à regularidade jurídico-formal do procedimento de contratação direta, bem assim pela aprovação da minuta sob análise, com dispensa de licitação, conforme disposto no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/21 e no art. 1º, da Lei nº 8.958/94, desde atendidas as recomendações contidas nos itens 10 a 68, em especial os itens 34 a 36, 43, 46 a 50, 52, 58, 63, 66 a 68 e 70 deste Parecer, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios do juízo de mérito da Administração, e, como tais, alheios às atribuições da PF-UFPI.

69. Ressalte-se, por fim, que a análise jurídica foi realizada de acordo com as informações e documentos acostados aos autos pela Administração, não competindo ao órgão de assessoramento jurídico analisar a conveniência e oportunidade na

realização da contratação, tampouco de seus aspectos técnicos, inclusive quanto aos preços praticados e especificações técnicas, o que cabe aos setores responsáveis.

70. Destaca-se, ainda, que após o cumprimento das diligências necessárias, não será necessário retornar os autos à Procuradoria somente para certificação do seu cumprimento, conforme estabelece o enunciado nº 32 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim ementado:

A segurança do Advogado Público pode recomendar a devolução do processo, sempre que faltarem elementos à manifestação jurídica. Contudo, os processos não devem ser devolvidos caso a providência não seja imprescindível à análise, sendo possível, nestes casos, a emissão de conclusões condicionadas ao saneamento de formalidades não prejudiciais à apreciação jurídica.

À consideração do Procurador-Chefe da PF-UFPI.

Teresina, 24 de julho de 2025.

FRANCISCO DE CASTRO MACÊDO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111024587202557 e da chave de acesso 356f8634



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO DE CASTRO MACÊDO, 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 2708990295 e chave de acesso 356f8634 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO DE CASTRO MACÊDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-07-2025 11:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.