



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/DF  
CONSULTIVO

**PARECER REFERENCIAL n. 00003/2024/CONS/PFFUB/PGF/AGU**

**NUP: 23106.047355/2024-65**

**INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB**

**ASSUNTOS: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

1. Direito Administrativo. Contrato a ser celebrado entre a Universidade de Brasília e a fundação de apoio. Serviços tecnológicos tratados no art. 8º da Lei nº 10.973/94.
2. Manifestação jurídica referencial e análise de minuta padrão. Cumprimento dos requisitos estabelecidos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e na Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017.

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Decanato de Pesquisa e Inovação em que se solicita a emissão de parecer referencial para os processos de prestação de serviços tecnológicos especializados a serem realizados pela Universidade de Brasília, com a contratação de fundação de apoio, no caso a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – Finatec.

2. O órgão consulente ressalta o crescente número de laboratórios mapeados pela Diretoria de Pesquisa, destacando o aumento dos pedidos de que esses laboratórios realizem a prestação de serviços tecnológicos, à medida que a Política de Inovação da UnB se consolida.

3. Assevera, entretanto, que a execução direta desses serviços pela UnB tem sido dificultada em razão dos contingenciamentos orçamentários e de dificuldades administrativas, o que motivaria a participação de fundação de apoio na gestão financeira e administrativa dos serviços.

4. Em função da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), surgiu a necessidade de adequação, com atualização, da anterior manifestação referencial sobre o assunto, baseada na revogada Lei nº 8.666/1993, conforme estabelece o *caput* do artigo 5º da Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, *in verbis*:

Art. 5º Sempre que houver alteração nos fundamentos jurídicos que embasaram a manifestação jurídica referencial, inclusive mudança na legislação pertinente, deverá o chefe do órgão de execução da PGF referido no art. 3º, § 1º, desta Portaria, promover a sua adequação.

5. Constam dos autos os seguintes documentos:

- Memorando nº 022/2024/DPI (SEI 11261021);
- Justificativa da necessidade da contratação de fundação de apoio (SEI 11261115);
- Minuta de contrato com fundação de apoio (SEI 11261199).

6. É o relatório. Segue parecer.

## FUNDAMENTAÇÃO

### I - REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

7. Sobre a emissão de parecer referencial, a Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, dispõe que:

#### ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

8. No mesmo sentido, a Procuradoria Geral Federal editou a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, que regulamentou a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica:

#### PORTARIA PGF Nº 262, DE 5 DE MAIO DE 2017

Art. 1º Disciplinar a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal- PGF no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

Parágrafo único. Considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

9. Assim, para a elaboração de manifestação jurídica referencial exige-se a comprovação dos requisitos acima.

10. Nesse diapasão, o Decanato de Pesquisa e Inovação informou que (SEI 11261021):

Trata-se de solicitação de parecer referencial para os processos de Prestação de Serviços Tecnológicos Especializados (PSTE) realizados pela Universidade de Brasília (UnB).

(...)

A demanda é justificada pelo crescente número de laboratórios mapeados pela Diretoria de Pesquisa (DPI/DIRPE), e os pedidos de que esses laboratórios possam realizar PSTEs junto à comunidade. Esse pedidos vêm aumentando à medida que a Política de Inovação da UnB se consolida. Ressalta-se que não se trata de prestação de serviços comuns, mas sim de serviços técnicos especializados. Portanto, não cabe concorrência com o mercado; são serviços que somente o conhecimento — aliado à estrutura da Universidade — e as habilidades dos

pesquisadores da UnB podem fornecer. É importante, sob o ponto de vista acadêmico, pois permite a transferência de conhecimento produzido pela UnB para contribuir com a inovação no Brasil, ao tempo em que também contribui para os indicadores da Universidade, relativos à inovação.

(...)

A elaboração de manifestação jurídica referencial também se justifica tendo em vista que:

1. Os contratos são idênticos, diferindo apenas nos objetos específicos de cada projeto e nos planos de trabalho;
2. Tanto os objetivos específicos quanto o plano de trabalho devem seguir estritamente o que foi acordado (e explicitado) nos instrumentos jurídicos já aprovados nas instâncias deliberativas da UnB e na própria PF/UnB (vide documento "justificativa da necessidade de contratação da fundação de apoio"(11261115)).

Assim, com fulcro na Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, solicita-se a essa Procuradoria Federal a emissão de um parecer jurídico referencial para os contratos que venham a ser celebrados entre a UnB e a Finatec, no âmbito da PSTE, a ser formalizado na primeira fase, visando dispensar o encaminhamento de processos para análise individualizada por esse órgão consultivo. O modelo de contrato a ser apreciado pela PF/UnB consta no documento n.º 11261199.

11. Considerando-se o crescente número de laboratórios mapeados, tem-se claro o grande potencial de multiplicação de contratos desse gênero, que podem impactar negativamente na atuação desse órgão consultivo ou na celeridade do desenvolvimento dos projetos. Dessa forma, a elaboração de uma manifestação jurídica referencial aumentaria a eficiência na tramitação processual, sem prejudicar o ordem de análise de processos e os prazos regulares estabelecidos.

12. Assim, considerando: a quantidade potencial de processos administrativos com tal objeto que serão submetidos a este órgão de assessoramento; a sobrecarga de trabalho ocasionada pela constante necessidade de priorização e urgência na análise jurídica em questão - dada a exiguidade no prazo para apreciação; o impacto na atuação do órgão consultivo, acarretado pelo número de processos que veiculam a matéria, em detrimento da obediência à ordem cronológica de chegada dos processos e do cumprimento tempestivo dos prazos estabelecidos; o fato de a análise jurídica demandada nesse tipo de processo ser quase sempre uniforme, consistente, de regra, em mera verificação de atendimento aos requisitos legais e conferência documental correlata, sendo feitas, quando necessário, apenas reprodução de recomendações de caráter repetido, **entende-se que os requisitos exigidos para a elaboração de manifestação jurídica referencial encontram-se satisfeitos.**

## II - CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO

13. Inicialmente, registre-se que a presente manifestação se respalda, exclusivamente, nas informações constantes dos autos, tendo por pressuposto a presunção de legalidade dos atos administrativos neles veiculados. Cabe lembrar que este parecer tem por foco a contratação de fundação de apoio, restringindo-se a análise jurídica aos aspectos legais do procedimento, não enveredando, assim, sobre eventuais aspectos financeiros e o mérito acadêmico dos projetos.

14. O contrato de prestação de serviço tecnológico por instituição de ciência e tecnologia tem previsão expressa no art. 8º da Lei nº 10.973/94. Senão vejamos:

Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando, entre outros objetivos, à maior competitividade das empresas. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 1º A prestação de serviços prevista no **caput** dependerá de aprovação pelo representante legal máximo da instituição, facultada a delegação a mais de uma autoridade, e vedada a subdelegação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no **caput** deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.

§ 3º O valor do adicional variável de que trata o § 2º deste artigo fica sujeito à incidência dos tributos e contribuições aplicáveis à espécie, vedada a incorporação aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos, bem como a referência como base de cálculo para qualquer benefício, adicional ou vantagem coletiva ou pessoal.

§ 4º O adicional variável de que trata este artigo configura-se, para os fins do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ganho eventual.

15. Cumpre salientar que o valor pecuniário a ser recebido em razão da prestação desses serviços pode ser gerido por fundação de apoio contratada para apoiar projetos. Nesse caso, existirão duas relações jurídicas: a contratação da ICT para prestar os serviços técnicos especializados (que não constitui objeto de análise desta manifestação jurídica); e a contratação da fundação de apoio pela ICT para gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos arrecadados.

16. Essa possibilidade decorre de disposição do art. 18 da Lei nº 10.973, de 2004, cumulado com o §7º do art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994:

Lei nº 10.973/2004

Art. 18. A ICT pública, na elaboração e na execução de seu orçamento, adotará as medidas cabíveis para a administração e a gestão de sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 4º a 9º, 11 e 13, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e o pagamento devido aos criadores e aos eventuais colaboradores. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Parágrafo único. A captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública, de que tratam os arts. 4º a 8º, 11 e 13, poderão ser delegadas a fundação de apoio, quando previsto em contrato ou convênio, devendo ser aplicadas exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Lei nº 8.958/1994

Art. 1º (...)

§ 7º Os recursos e direitos provenientes dos projetos de que trata o **caput** e das atividades e dos projetos de que tratam os arts. 3º a 9º, 11 e 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão ser repassados pelos contratantes diretamente para as fundações de apoio. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

17. Ou seja, pode a ICT firmar contrato com fundação de apoio para gestão das receitas oriundas dos contratos de prestação de serviços técnicos referentes ao art. 8º da Lei nº 10.973/2004, que é o objeto de análise da presente manifestação referencial.

18. Dito isso, cabe ressaltar que, em regra, as contratações de bens e serviços pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, instrumento que a Administração Pública utiliza para selecionar a proposta que lhe seja mais vantajosa, assegurando sempre a prevalência do interesse público, conjugado ao princípio da isonomia entre os concorrentes. Por envolver fundação de apoio, aplica-se igualmente a regência da Lei nº 8.958/94 e Decreto nº 7.423/10.

19. Nesse sentido, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, determina que todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem, obrigatoriamente, ser precedidas de procedimento licitatório, ressalvados os casos especificados na legislação.

20. Ou seja, a regra estabelecida na Constituição Federal é a de que a Administração deverá contratar mediante processo licitatório. Excepcionalmente, é possível a contratação direta, a qual pode se dar nas hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade previstas em lei.

21. Em termos gerais, a dispensa de licitação ocorre naquelas situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Já a inexigibilidade se dá quando inviável for a realização do certame.

22. Convém lembrar que as hipóteses elencadas nos incisos do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 referem-se a casos de licitação dispensável, de modo que compete discricionariamente à Administração avaliar se deve proceder à licitação pública ou não, devendo sempre levar em conta o interesse público.

23. A questão em análise versa sobre a hipótese de dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, nos termos do inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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;

24. **O referido dispositivo é claro quanto à possibilidade da contratação de fundação de apoio, desde que:**

- seja 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;
- tenha inquestionável reputação ética e profissional;
- não tenha fins lucrativos.

25. **Tais requisitos são cumulativos e devem ser devidamente comprovados nos autos, com vistas a se permitir tal contratação.**

26. Sobre a necessidade de se comprovar a inquestionável reputação ético-profissional da fundação de apoio, vale lembrar a lição do professor e ministro do Tribunal de Contas da União Benjamim Zymler:

A contratada deve ter inquestionável reputação ético-profissional. O aspecto “ético” refere-se à credibilidade da entidade no mercado. Algo similar à “reputação ilibada” da pessoa física. O aspecto profissional refere-se à capacidade para executar o objeto<sup>[1]</sup>.

27. Acrescente-se que, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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

28. **Portanto, após o enquadramento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 (dispensa de licitação), todos os documentos mencionados no dispositivo legal acima (art. 72) devem ser apresentados, a fim de se viabilizar a**

**contratação pretendida (ou devidamente justificada eventual ausência).**

29. **Sobre o art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração anexar manifestação sobre o preço ofertado pela fundação de apoio para a prestação do serviço, atestando sua razoabilidade e sua conformidade com os valores praticados no mercado.** Cabe ressaltar que a justificativa de preço deve estar adequada e suficientemente demonstrada nos autos, sob pena de comprometer a viabilidade do contrato a ser firmado. Acerca do tema, cumpre observar o disposto na Súmula nº 250 do TCU, que assim dispõe:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 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.

30. Em complemento, a Administração deve se atentar ao disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021:

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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

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

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

**§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo. (destacou-se)

### III - ANÁLISE DA MINUTA PADRÃO E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

31. A contratação em questão está atrelada ao cumprimento do que dispõe a Lei nº 8.958/1994, cujo *caput* do art. 1º assim estabelece:

#### Lei nº 8.958/1994

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

32. O referido dispositivo encontra-se atendido, eis que a minuta apresentada versa sobre a celebração de contrato com fundação de apoio, com a finalidade de apoiar projeto (cláusulas primeira e terceira).

33. Por sua vez, diante do teor do parágrafo único da cláusula segunda da minuta, nota-se o atendimento ao disposto no art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.958/1994, que veda a subcontratação total do objeto, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado, *in verbis*:

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

34. O art. 2º, inciso III, da Lei nº 8.958/94, impõe o **prévio credenciamento da fundação de apoio no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos, o que deve ser comprovado nos autos. Atente-se, ainda, ao disposto no parágrafo único do art. 2º do mesmo diploma legal, que deverá ser observado pela Administração:**

Art. 2º (...)

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

35. Vale acrescentar que, consoante dispõe o art. 3º da Lei nº 8.958/94, a contratação de obras e serviços, efetuada por fundação de apoio, na execução de projetos, submete-se a regramento específico, no caso o **Decreto nº 8.241/2014, que deve ser observado pela fundação de apoio para a execução de suas obrigações contratuais.**

36. Por seu turno, outro ponto a ser ressaltado relaciona-se à participação de recursos humanos integrantes da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) nos contratos de prestação de serviços técnicos especializados. Tal medida decorre, em grande medida, da expertise que acompanha os pesquisadores das ICTs. Daí a frequente designação de uma equipe especializada na respectiva área para a prestação dos serviços contratados.

37. **Eventual remuneração dos servidores designados para essa atuação se dará em forma de adicional variável, e deve ser custeada exclusivamente com os próprios recursos da contratação, conforme o disposto no art. 8º, § 2º, da Lei nº 10.973/2004:**

§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.

38. **As declarações de não prejuízo de todos os servidores envolvidos no projeto devem ser apresentadas. No mais, deve a Administração fiscalizar se os valores previstos para pagamento dos servidores que irão atuar na execução do objeto, somados à remuneração percebida, não ultrapassarão o limite do teto remuneratório do funcionalismo público federal, bem como realizar o controle das horas dedicadas ao projeto, de tal modo que não sejam prejudicadas as suas demais atividades rotineiras.**

39. Cabe lembrar, também, que, nos termos do art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, as fundações de apoio são obrigadas a divulgar a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza e a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos referidos contratos. Tal previsão consta na minuta.

40. **Ainda, a fundação de apoio está atrelada ao cumprimento do § 3º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, que prevê a participação de pelo menos dois terços de pessoas vinculadas à instituição apoiada na execução dos projetos, *in verbis* (eventuais exceções devem se coadunar com o disposto nos §§ 4º e 5º do mesmo dispositivo):**

§ 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.

41. Por outro lado, ante as obrigações constantes na cláusula terceira da minuta, evidencia-se o cumprimento do art. 3º-A da Lei nº 8.958/1994, que determina:

Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão: **(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)**

I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; **(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)**

II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e **(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)**

III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. **(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)**

42. Atente-se, ainda, ao disposto no art. 11 do Decreto nº 7.423/2010, que prevê:

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.

43. Sobre as obrigações da fundação de apoio, no âmbito do contrato, importante salientar a necessidade de **descrição clara e pormenorizada do projeto** a ser realizado, em virtude do disposto no art. 8º, parágrafo único, e do art. 9º, inciso I, ambos do Decreto nº 7.423/2010:

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;

44. Acerca do tema, atente-se ao teor da Orientação Normativa nº 14, de 1º de abril de 2009, que assim estabelece:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 1º DE ABRIL DE 2009

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.** (destacou-se)

45. Vale destacar, ainda, a **vedação legal disposta no art. 5º da Lei nº 8.958/1994, in verbis:**

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

46. Não é demasiado lembrar que **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** (§ 2º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010).

47. No mais, a minuta de contrato parece adequada aos fins a que se destina.

48. **Deve ser observada a legitimidade da representação legal da fundação de apoio. O contrato deve ser firmado por pessoa com poderes para representá-la, nos exatos termos do ato constitutivo ou procurações outorgadas.**

#### IV - PLANO DE TRABALHO

49. Conforme o art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, 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. (destacou-se)**

50. **Ademais, registre-se 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, nos termos do caput do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010.**

51. **Deve a Administração demonstrar o cumprimento dos requisitos expostos acima.**

#### V - CONDIÇÕES DA CONTRATAÇÃO

52. Conforme previsão contida no art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, nos casos de contratação direta (que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação), o processo deverá ser instruído com a comprovação de que a contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, *in verbis*:

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

(...)

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

53. Segundo o art. 92, inciso XVI, do mesmo diploma legal, a contratada deve manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta. Confira-se:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

54. Acrescente-se, por oportuno, o disposto nos artigos 68 e 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

55. A demonstração de regularidade encontra respaldo legal, também, nos seguintes dispositivos:

#### Constituição Federal

Art. 195. (...)

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. [\(Vide Medida Provisória nº 526, de 2011\)](#) [\(Vide Lei nº 12.453, de 2011\)](#) [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)

#### Lei nº 5.172/66

Art. 193. Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.

#### Lei nº 9.012/95

Art. 2º As pessoas jurídicas em débito com o FGTS não poderão celebrar contratos de prestação de serviços ou realizar transação comercial de compra e venda com qualquer órgão da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como participar de concorrência pública.

#### Lei nº 10.522/02

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para:

(...)

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

56. **Nesse contexto, devem ser apresentados os documentos da contratada, bem como as comprovações de regularidade de praxe, conforme o disposto na lista de verificação em anexo.**

57. **Considerando que as condições de habilitação devem estar presentes no momento da contratação, deve a área responsável atentar para a validade das certidões e informações constantes dos cadastros consultados quando da celebração do ajuste propriamente dito.**

## VI - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

58. No que toca à disponibilidade de recursos orçamentários, tem-se que nenhuma ação do Poder Público que enseje assunção ou aumento de despesa pode ser implementada sem a correspondente previsão de recursos, tal como preconizado no art. 167, I e II da Constituição Federal, nos arts. 105 e 150 da Lei nº 14.133/2021, e no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000:

### Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

### Lei nº 14.133/2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

### Lei Complementar nº 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

59. **Tais disposições devem ser observadas pela Administração, garantindo-se a previsão dos recursos necessários à implementação do objeto contratual.**

### CONCLUSÃO

60. **Ante o exposto, considerando a presença dos requisitos estabelecidos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e na Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017, sugere-se que a presente manifestação seja aprovada como referencial.**

61. **A Administração deve atentar-se ao cumprimento do disposto neste parecer e dos itens incluídos na lista de verificação referente ao tema.**

62. Por conseguinte, desde que atestado pelo órgão assessorado que o assunto do processo é tratado nesta manifestação referencial e certificado o cumprimento das orientações acima exaradas, será juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, visando à contratação.

63. Apenas será necessário o envio do processo a esta Procuradoria Federal se houver assunto referente a contratações deste tipo que não esteja abordado nesta manifestação ou dúvida jurídica quanto a pontos específicos.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 19 de junho de 2024.

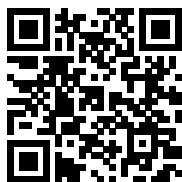
DANIELLE SALVIANO BARBOSA  
COORDENADORA DE ASSUNTOS PRIORITÁRIOS E ESTRATÉGICOS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23106047355202465 e da chave de acesso c46b61d8

Notas

1. <sup>^</sup> *ZYMLER, Benjamim. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 84.*



Documento assinado eletronicamente por DANIELLE SALVIANO BARBOSA, 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 1533826433 e chave de acesso c46b61d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE SALVIANO BARBOSA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-06-2024 14:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---