



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
SUDESTE DE MINAS GERAIS

PARECER n. 00062/2023/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU

NUP: 23223.002154/2023-11

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE
MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG**

ASSUNTOS: TERMO DE PARCERIA

EMENTA: DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, XV, DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO NO ÂMBITO DO PROJETO "PROGRAMA DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL". POSSIBILIDADE CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DESTE PARECER.

1. Trata-se de processo encaminhado a esta consultoria jurídica para análise da legalidade de contratação de fundação de apoio para gestão administrativa e financeira do projeto "*Programa da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional - EJA Integrada - EPT.*"
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, em resumo, com a ordem no SIPAC:
 - a) Termo de Abertura nº 612/2023 (ordem 01);
 - b) Solicitação 438/2023 da Pró-Reitoria de Ensino de designação de servidores para compor a equipe de planejamento da contratação da fundação de apoio (ordem 2);
 - c) Documento de formalização da demanda (ordem 3);
 - d) DESPACHO Nº 3552/2023 - PROADM, com autorização para o prosseguimento da contratação e indicação da equipe de planejamento e fiscalização (ordem 4);
 - e) Matriz de Gerenciamento de Riscos (ordem 5);
 - f) Estudo Técnico Preliminar (ordem 6);
 - g) Aprovação do ETP e autorização da dispensa de licitação pela Pró-Reitora de Administração (ordem 8);
 - h) Relatório de Cotação de Preços (ordem 9);
 - i) Declaração de Dotação Orçamentária (ordem 11);
 - j) Termo de Referência (ordem 13);
 - k) DESPACHO Nº 4059/2023 - PROADM, de aprovação do Termo de Referência (ordem 15);
 - l) minuta de contrato (ordem 21);
 - m) Estatuto da Fundação Arthur Bernardes - FUNARBE (ordem 23);
 - n) Resolução CONSU/IF Sudeste MG nº 61/2022, que renova autorização para atuação da FUBARBE (ordem 23);
 - o) comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista e balanço patrimonial da FUNARBE (ordem 28 a 38);
 - p) Portaria-R/IF Sudeste MG nº 136/2020, que subdelega ao Pró-Reitor de Administração competência para autorizar a celebração de contrato no valor até R\$ 10.000.000,00 (ordem 39);
 - q) Aprovação das minutas pelo Diretor da Pró-Reitoria de Ensino (ordem 41).

3. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Da dispensa de licitação e da relação da instituição de ensino com a fundação de apoio

4. O IF Sudeste MG teve projetos aprovados junto ao Ministério da Educação para oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Programa EJA INTEGRADA – EPT após o chamamento público realizado através do Edital SEB/MEC nº 17/2022. Por meio de Termo de Execução Descentralizada, o Ministério da Educação descentralizou crédito orçamentário no valor de R\$ 1.388.600,00 para execução dos projetos no *Campus* Rio Pomba e no *Campus* Avançado de Ubá.

5. De acordo com o art. 14 do Portaria MEC nº 962/2021, os recursos destinados ao Programa EJA Integrada - EPT podem ser utilizados nos seguintes tipos de despesas:

I - pagamento de profissionais contratados para atuarem no Programa, inclusive para mobilização e busca ativa do público, monitoramento da permanência, apoio à inclusão digital, elaboração de currículos e desenvolvimento de cursos em diferentes formatos;

II - pagamento de instituição formadora ou formador(es) para o desenvolvimento da formação continuada dos professores e/ou gestores, quando necessário;

III - material de custeio para a oferta direta do curso da EJA Integrada - EPT e da formação continuada de professores e dos demais profissionais da educação;

IV - aquisição de gêneros alimentícios, exclusivamente para fornecer lanche ou refeição aos estudantes matriculados no Programa EJA Integrada - EPT, até que o Ente Executor - EEx passe a receber os recursos procedentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;

V - custeio de locação de espaços e equipamentos, e aquisição de material de consumo e pedagógico, para oferta dos cursos do Programa EJA articulada; e

VI - elaboração e/ou aquisição de recursos educacionais abertos para realização dos cursos, gravação de videoaulas, gamificação de conteúdo e demais atividades necessárias para a elaboração dos conteúdos de atividades não presenciais.

6. A Administração pretende a contratação de fundação de apoio para a prestação de serviços de gestão administrativa e financeira. Tal contratação funda-se no permissivo contido no art. 75, inciso XV, da 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;

7. Conforme Parecer n. 00001/2021/CPIFES/DEPCONS/PGF/AGU, emitido pela Câmara Permanente de Matérias de Interesse das Instituições Federais de Ensino - CPIFES, a relação jurídica existente entre a Instituição Federal de Ensino e a Fundação de Apoio **é acessória, na medida em que a fundação de apoio é contratada para a gestão administrativa e financeira dos projetos e atividades de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação**, na forma do artigo 1º da Lei nº 8.958/94.

8. A referida manifestação elucida a **natureza contratual** da relação jurídica estabelecida entre a Instituição Federal de Ensino e a Fundação de Apoio, tendo em vista a ausência de interesse próprio desta última na realização do objeto do instrumento jurídico celebrado, o que afasta a natureza de convênio do ajuste firmado. Dessa manifestação jurídica referencial convém transcrever os seguintes excertos, *verbis*:

(...)

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

53. A estrutura do negócio jurídico entre a IFES e a fundação de apoio, destarte, materializa-se no seguinte esquema: a IFES assume a obrigação de transferir recursos à fundação de apoio para que esta, em nome próprio, e mediante remuneração previamente acertada (alguns chamam essa remuneração de ressarcimento de custos operacionais), realize contratos e pagamentos para atender ao projeto. E a fundação de apoio assume a obrigação de gerenciar tais recursos, fazendo contratos e pagamentos no interesse do projeto, prestando, ao final, contas à IFES quanto à legitimidade da aplicação dos recursos transferidos para gestão.

(...)

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

(...)

59. Ora, se se está diante de um contrato de gestão, cuja *necessidade e finalidade*, a essa altura, já conta com contornos jurídicos definidos, o correto é que se trate melhor da regulamentação desse **contrato de gestão**, definindo, no próprio texto da lei, requisitos e procedimentos mais precisos para a sua operabilidade, **sobretudo porque as regras gerais de contratação contidas na Lei nº 8.666/93 não são suficientes para responder às peculiaridades desse contrato de gestão.**

(...)

65. A nosso sentir, portanto, e embasados na verificação diária dos relacionamentos entre IFES e fundação de apoio, o objeto dos relacionamentos jurídicos entre IFES e fundações de apoio envolvem, sempre, e apenas, a gestão administrativa e financeira necessária de projetos classificados nas vertentes do ensino, da pesquisa, da extensão e do desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e do estímulo à inovação. Em qualquer circunstância, é isso o que fundação de apoio vai desenvolver para a IFES.

(...)

68. Nesse sentido, volta-se a frisar que a fundação de apoio entra nesse contexto da execução da política apenas quando há a necessidade, por parte da IFES, de que ela venha a fazer a gestão administrativa e financeira do projeto, atividade essa que se resume, como acima já se falou, na realização de contratos e pagamentos no interesse do projeto.

(...)

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

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

83. Sem a menor dúvida, o negócio jurídico firmado entre IFES e fundações de apoio no ambiente da Lei nº 8.958/94 não caracteriza uma relação de convergência de interesses nos moldes do exigido para a realização de convênio. Trata-se genuinamente de uma **"relação contratual de parceria"**: a IFES pretende a contratação de um serviço de gestão, com vistas a permitir o crescimento transitório de sua estrutura, e a fundação de apoio, após credenciamento junto ao MEC/MCTIC, e mediante remuneração (o chamado ressarcimento dos custos operacionais), põe-se à disposição para executá-lo. Tanto isso é verdade que se a IFES condicionasse a realização do negócio jurídico à apresentação de uma contrapartida por parte da fundação de apoio, *como comumente ocorre na realização de convênio*, certamente que tal negócio jamais seria fechado.

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

(...)

92. Assim, o que precisa ser feito na hipótese é a construção de sistemas operacionais aptos a reconhecer o contrato de gestão administrativa e financeira entre IFES e fundações de apoio. Mas até que tais sistemas sejam construídos e ou adaptados, a orientação tem sido no sentido de que o instrumento de contrato deixe bem claro, de um lado, o montante de recursos que será transferido para ser gerido pela fundação de apoio e, de outro lado, o montante que será transferido a título de pagamento pelos serviços de gestão contratados (o chamado ressarcimento de custos operacionais). Em relação a esse último tipo de recurso, cabe salientar que, a nosso ver, se aplica integralmente o contido nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, não podendo haver pagamento antecipado. Quanto ao primeiro, porém, além de ser necessária a devida prestação de contas à IFES, a recomendação tem sido no sentido de que se exija da fundação de apoio a devida e tempestiva aplicação financeira, a exemplo dos convênios, não incidindo em relação a esses recursos, ainda que transferidos à conta do projeto logo no início, a chamada "antecipação de pagamento". Quanto a isso, inclusive, assim decidiu recentemente o TCU, *verbis*:

(...)

93. Em suma, em que pese tratar-se de contrato, é importante frisar que se trata de um **contrato de parceria** que envolve gestão de recursos financeiros, motivo pelo qual há pontos de contato com o convênio, embora com este não se confunda. (...) (grifou-se)

9. A relação jurídica firmada entre as IFES e as FApS é materializada por meio de **contrato de gestão**, nos termos previstos no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, c/c, art. 2º, inciso VII, da Lei nº 10.973/2004.

10. O objeto ou escopo desse **contrato de gestão** consiste no gerenciamento administrativo e financeiro de projetos classificados como ações específicas, sendo que gerenciar sob os aspectos administrativo e financeiro significa fazer contratos e pagamentos em nome próprio, mas para atender as necessidades dos projetos.

11. Dadas as especificidades desse **contrato de gestão**, a aplicação das Lei nºs 8.666/1993 e 14.133/2021 a esse contrato *sui generis* poderá ocorrer naquilo em que compatível com a natureza, características e finalidades desse **contrato de gestão**, delineadas na Lei nº 8.958/1994 e 10.973/2004.

12. Nesse sentido, o art. 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 preceitua que **não** se subordinam ao regime da lei de licitações as contratações sujeitas a normas previstas em **legislação própria**.

13. Portanto, a aplicação da legislação ordinária que versa sobre licitações e contratos administrativos ao **contrato de gestão** firmado entre as IFES e as FApS, previsto na Lei nº 8.958/1994 e regulamentado nos Decretos nºs 7.423/2010 e 8.241/2014, somente poderá ocorrer naquilo em que compatível com a natureza, características e finalidades desse instrumento peculiar, específico.

14. Nesse sentido, a Orientação Normativa AGU nº 14/2009 preceitua 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.

15. O prazo de vigência do contrato de gestão administrativa e financeira firmado entre as IFES e as Fundações de Apoio (FAPS) deverá ser compatível com a natureza e a complexidade do objeto, bem como com relação às metas estabelecidas no plano de trabalho e o tempo necessário para sua execução, devendo ser justificado por meio de manifestação técnica, sendo admitida sua prorrogação.

16. A contratação de fundação de apoio por parte das IFES tem sido objeto de intenso debate no âmbito dos órgãos de controle, sobretudo por conta de alguns abusos encontrados em algumas universidades. Assim, podemos resumir as principais proibições impostas pela jurisprudência do TCU em relação à contratação de Fundações de Apoio:

- a) execução de atividades continuadas nem de objetos genéricos, desvinculados de projeto específico
- b) atividades desvinculadas do projeto específico;
- c) executar atividades que devem ser desenvolvidas pela própria Universidade ou, ainda, aquelas que sejam passíveis de terceirização (vigia, motorista, recepcionista, serviços gerais, etc)
- d) realizar meros serviços burocráticos da entidade apoiada

17. Eis algumas decisões do Tribunal de Contas da União que exemplificam as proibições mencionadas:

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](#))

18. No caso, a contratação decorre da necessidade de executar projeto específico, todavia é necessário que o plano de trabalho esteja em conformidade com a legislação de regência.

Requisitos específicos exigidos para a contratação de fundação de apoio**◦ Atributos da contratada**

19. De acordo com o art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, a licitação é dispensável para a contratação de instituição brasileira incumbida de pesquisa e ensino, desde que tais atribuições estejam previstas em seu regimento ou estatuto.

20. Nesse sentido, consta dos autos o estatuto da Fundação Arthur Bernardes - FUNARBE, cujo art. 4º define como um dos objetivos da instituição prestar apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFV e demais IES e ICTs.

21. De igual modo, o estatuto esclarece acerca do atendimento ao requisito de que a contratada não tenha fins lucrativos, pois o art. 1º qualifica a FUNARBE como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos.

22. O art. 4º do Estatuto da FUNARBE dispõe sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas.

Frise-se que o credenciamento constitui requisito previsto no art. 2º da Lei nº 8.958/1994:

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

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

II - à legislação trabalhista; [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

III - ao prévio credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos. [\(Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

23. Desta forma, evidenciam-se atendidos os pressupostos subjetivos para a contratação pretendida, uma vez que a fundação de apoio selecionada apresentou a documentação atinente à comprovação das exigências legais.

◦ Instrução mínima necessária para as dispensas de licitação

24. O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 assim disciplina a instrução dos processos administrativos voltados a contratação direta:

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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

25. Foi juntada aos autos o Relatório de Cotação de Preços e no item 6 do Estudo Técnico Preliminar foi justificada a escolha da Fundação Arthur Bernardes. Em relação ao preço praticado, destaque-se inicialmente o teor da Súmula nº 250 do TCU:

TCU, Súmula nº 250 - 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.

26. Além disso, é vedada a inclusão, na composição do preço, de taxa de administração pelos serviços prestados pela fundação de apoio, por falta de amparo legal, como exposto na Questão 91 da Coletânea de Entendimentos da CGU sobre Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica:

91 - É possível o estabelecimento de taxa de administração no plano de trabalho do projeto apoiado por Fundação de Apoio?

Não, pois não há previsão legal na legislação sobre o estabelecimento de taxa de administração para essa finalidade.

27. Tal vedação, contudo, não se aplica à previsão de restituição de despesas operacionais e administrativas a serem feitas pela fundação de apoio, o que encontra respaldo no art. 10 da Lei nº 10.973/2004 e no art. 74 do Decreto nº 9.283/2018.

28. As Fundações de Apoio (FAPs) não são remuneradas (preço – contraprestação financeira/econômica) pela gestão administrativa e financeira dos projetos, na medida em que não auferem lucro, mas sim são ressarcidas das despesas operacionais e administrativas necessárias à execução do contrato de gestão.

29. As despesas operacionais e administrativas devem ser pormenorizadas pela fundação de apoio e não podem exceder 15% do valor total dos recursos financeiros voltados à execução do projeto.

30. Note-se que taxa de administração e as despesas operacionais diferem entre si em razão do detalhamento de custos, pois a mera incidência de percentual fixo sobre a proposta de preço, desacompanhada de planilha de especificação de gastos, caracteriza a adoção de taxa de administração. É o que informa a Questão 93 da referida Coletânea de Entendimentos da CGU sobre Gestão de Recursos das IFES:

93 - Como podemos diferenciar na prática a cobrança de “taxa de administração” (não permitida) de “despesas administrativas” (permitidas)?

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. Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas.

31. **No presente caso, não houve o necessário detalhamento das despesas administrativas, o que deve ser providenciado.**

◦ **Fases exigidas pela IN SEGES Nº 05/2017 para as dispensas de licitação**

32. Além dos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para a celebração do contrato, a matéria também é regulamentada pelo órgão central competente do Ministério da Economia.

33. A partir do dia 25 de setembro de 2017, entrou em vigor a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 25 de maio de 2017, que revogou a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, destacando-se da novel regulamentação, suas disposições sobre:

- Etapas do procedimento de contratação, que envolveria, antes das etapas de seleção do fornecedor e gestão do contrato, uma etapa inicial de planejamento da contratação, contendo (i) procedimentos iniciais, (ii) estudos preliminares, (iii) gerenciamento dos riscos e (iv) termo de referência ou projeto básico.

34. O procedimento da contratação envolve o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão do contrato, cujo detalhamento deve considerar a análise do risco do objeto contratado.

35. O planejamento da contratação abrange os estudos preliminares, gerenciamento de risco e termo de referência ou projeto básico, inclusive nos casos de contratação direta sem licitação, no que couber (art. 20):

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do **caput**, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato.

§ 4º Os órgãos e entidades poderão simplificar, no que couber, a etapa de Estudos Preliminares, quando adotados os modelos de contratação estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 5º Podem ser elaborados Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos comuns para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

36. No caso em análise, o processo para a contratação direta encontra-se instruído com a Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, a Gestão de Riscos e Termo de Referência, restando atendidos os requisitos de formalização de dispensas de licitação previstos pelo art. 20 da IN SEGES nº 5/2017.

37. **No que diz respeito ao Termo de Referência, faz-se necessária a tomada das seguintes providências:**

- O Termo de Referência deverá ser revisado para adequação das denominações, substituindo-se as expressões "licitante" e "empresa" por "contratada" ou "fundação de apoio."
- A prorrogação do contrato deve ocorrer por termo aditivo e não apostilamento, razão pela qual o item 6.2 deve ser revisto.

- Considerando que a fundação de apoio não é remunerada pela prestação do serviço, mas apenas ressarcida pelas despesas operacionais e administrativas que efetivamente tenha realizado, deverão ser revistos os itens que tratam de recebimento, liquidação, pagamento e critérios de medição e pagamento.
- O item relativo à cessão de crédito deve ser excluído, assim como o 8.1, que trata da forma de seleção da proposta, por impertinência.
- Os itens relativos à habilitação jurídica devem ser adequados à fundação de apoio.

- **Habilitação da contratada**

38. A contratada deve demonstrar o atendimento aos requisitos de habilitação exigidos pelos arts. 62 a 69 da Nova Lei de Licitações, os quais podem ser substituídos por registro cadastral, consoante art. 70, II, do mesmo diploma legal.

39. No presente caso, foram realizadas as consultas, indicando a ausência de impedimentos para a contratação.

- **Plano de trabalho**

40. O ponto ora tratado é regido pelo art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41. Portanto, é imprescindível a elaboração de plano de trabalho, devidamente aprovado, que especifique, dentre outros itens:

- o objeto;
- o prazo de execução;
- o metas;
- o recursos destinados ao projeto;
- o despesas operacionais e administrativas a serem restituídas;
- o participantes do projeto vinculados à ICT apoiada.

42. **O projeto deve ser obrigatoriamente aprovado pelo órgão colegiado acadêmico competente do IF Sudeste MG, conforme exige o art. 6º, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010.**

43. São necessários dois planos de trabalho: um do projeto de ensino/extensão/desenvolvimento institucional e outro das atividades que serão desempenhadas pela fundação de apoio. Muito embora tais planos de trabalho sejam muito parecidos, eles não se confundem, havendo essa exigência na legislação, pois o plano de trabalho da fundação é restrito às suas atividades, enquanto o plano de trabalho do projeto prevê as atividades que serão desempenhadas pelo IF Sudeste MG bem como aquelas a cargo da fundação de apoio.

44. **No presente caso, não constam os planos de trabalho, o que deve ser providenciado antes da contratação.**

45. O projeto deve ser realizado 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, admitido quantitativo inferior excepcionalmente na forma do art. 6º, §§ 4º e 5º, do Decreto nº 7.423/2010.

- o Minuta de contrato

46. Consta dos autos a minuta de contrato, a qual contém as cláusulas obrigatórias definidas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021 para a hipótese. Importante mencionar que a minuta de contrato proíbe a subcontratação.

47. **Contudo, faz-se necessária a retificação dos seguintes pontos:**

- Na ementa deve ser substituída a expressão "*União, por intermédio do*" por "*Instituto Federal e Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.*"
- No preâmbulo devem ser excluídas as expressões "*por intermédio do(a)*" e "*OU da Inexigibilidade de Licitação.*"
- A cláusula segunda deve ser modificada, pois não se trata de serviço contínuo. Recomenda-se a seguinte redação:

O prazo de vigência da contratação é de 36 (trinta e seis) meses contados da assinatura do contrato.

Caso o prazo não seja suficiente, a prorrogação de contrato deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo, com a devida justificativa e a determinação do prazo necessário para a conclusão do objeto.

- A cláusula quinta (do preço) deve ser revista para se adequar à forma de ressarcimento da fundação de apoio, especificando-se o valor das despesas que será retido.
- A cláusula sétima deve ser alterada para vedar qualquer forma de reajuste, devendo constar apenas que o valor das despesas administrativas e operacionais não é reajustável.
- Excluir os itens 8.6 e 9.24.1 por impertinência.
- Incluir dentre as obrigações da contratada:

- a) Emitir faturas relativas às compras e serviços executados;
- b) Manter comprovante de todas as despesas realizadas no âmbito do Contrato;
- c) Abrir conta específica para receber os recursos repassados, com aplicação exclusiva nos objetivos conveniados;
- d) Restituir à CONTRATANTE qualquer eventual saldo de recursos, após o término da vigência do Contrato;

48. **A dispensa de licitação deve ser devidamente ratificada e publicada pela autoridade competente.**

CONCLUSÃO

49. Postas essas considerações, conclui esta Procuradoria pela possibilidade da contratação da FUNARBE para gestão administrativa e financeira do projeto de que tratam os autos, razão pela qual **aprovo** a minuta do contrato, desde que atendidas as recomendações deste parecer, em especial os itens 31, 37, 42, 43, 44, 45, 47 e 48.

50. Registre-se, por fim, que não foram objeto de análise, até porque desbordam da atribuição dessa Procuradoria Federal, a conveniência e a oportunidade da contratação, nem seus respectivos aspectos técnicos.

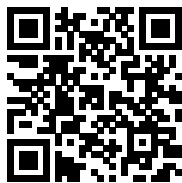
Juiz de Fora, 24 de outubro de 2023.

EDUARDO FERREIRA PEREIRA

Procurador Federal

Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002154202311 e da chave de acesso 32b1c212



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO FERREIRA PEREIRA, 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 1318363861 e chave de acesso 32b1c212 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FERREIRA PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-10-2023 23:33. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.