



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ
PROTOCOLO

PARECER n. 00106/2024/PROT/PF-UFJ/PGF/AGU

NUP: 23854.007669/2024-62

INTERESSADOS: UFJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ

ASSUNTOS: FUNDAÇÃO DE APOIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO. FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA - FUNAPE. PROJETO DE EXTENSÃO. GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Por intermédio de Despacho do Reitor da Universidade Federal de Jataí - UFJ, vieram os autos a esta Procuradoria para análise jurídica da proposta de contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa - FUNAPE, pela Universidade Federal de Jataí, mediante dispensa de licitação, para a prestação dos serviços de gestão administrativa e financeira, visando apoio ao projeto de extensão intitulado: “AEC-Práticas Corporais”, de interesse do Instituto de Ciências da Saúde da referida Instituição Federal de Ensino Superior.
2. No que interessa à análise jurídica, o procedimento foi instruído com os seguintes documentos:

- o OFÍCIO de Abertura de contrato (0331891);
- o Extrato SIGAA (0331894);
- o Ata Instituto (0331895);
- o Relatório proposta financeira (0331896);
- o Minuta de contrato (0331897);
- o Plano de Trabalho (0331899);
- o Ata FUNAPE (0331901);
- o Certidão de consulta consolidada (0331902);
- o Atestado de funcionamento (0331911);
- o Certidão correcional (0331915);
- o Declaração de menores (0331916);
- o Estatuto Social (0331924);
- o PORTARIA Conjunta UFG (0331925);
- o PORTARIA conjunta UFJ (0331929);
- o Certidão CNPJ (0331930);
- o Relatório de Atividades (0331944);
- o Certidão Sicaf (0331949);
- o Justificativa para contratação por dispensa de licitação (0331953);
- o Encaminhamento dos autos à Procuradoria (0332213).

3. É o relatório.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. Inicialmente, registre-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data.

5. Em virtude do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da UFJ nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica (nos termos do enunciado n.º 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas). Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

6. A necessidade de análise e aprovação jurídica da minuta decorre do parágrafo 4º do art. 53 e do art. 72, ambos da Lei nº 14.133, de 2021, segundo os quais as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

7. Necessário esclarecer que, em regra, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Por fim, é importante informar que embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Autoridade Administrativa.

9. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

III - ANÁLISE JURÍDICA

- Vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133/21 com a Lei n.º 8.666/93

10. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n.º 14.133/2021, com a Lei n.º 8.666/1993, Lei n.º 10.520/2002 e a Lei n.º 12.462/2011 (art. 191, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP:00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que:

(...)

b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas;

c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis no 8.666/93, no 10.520/02 e no 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei no 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei no 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

11. Diante da entrada em vigor em definitivo da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), **faz-se necessário sejam promovidos os ajustes na minuta do contrato, o qual ainda possui algumas cláusulas lastreadas na antiga Lei nº 8.666/93, atualmente revogada, de forma a constar os adequados artigos da Lei nº 14.133/2021.**

12. A despeito de tal circunstância, relevante destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos é norma geral da qual são normas especiais e devem ser observadas:

- Lei n. 8.958/94 - disciplina a integração Universidade - Fundação de Apoio;

- Decreto n. 7.423/10 - Regulamento da Lei n. 8.958/94.

- Dispensa de licitação e outros apontamentos

13. No caso em comento, a Administração pretende contratar fundação de apoio para a gestão administrativa e financeira necessárias ao apoio na implementação e no desenvolvimento das atividades previstas no projeto de extensão intitulado “AEC-Práticas Corporais”.

14. A contratação da Fundação de Apoio à Pesquisa – FUNAPE, como visto anteriormente, dar-se-á com a dispensa de licitação, cuja instrução do processo está prevista na Lei nº 14.133 de 2021, *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:

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.

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;

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.

15. Com efeito, observa-se dos dispositivos transcritos diversos requisitos que são inafastáveis para a contratação direta pleiteada neste procedimento, tanto referentes à instituição que será contratada (requisitos subjetivos), quanto relativos ao contrato que se pretende firmar (requisitos objetivos).

16. Em nome do princípio da motivação, mostra-se conveniente que a Administração, nas relações jurídicas estabelecidas com uma de suas fundações de apoio, justifique motivadamente a escolha por determinada fundação, o que foi feito no Despacho SEI 0331953.

17. O art. 2º da Lei nº 8.958/94 dispôs sobre a forma sob a qual deverão estar constituídas as Fundações de Apoio, nos seguintes termos:

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em

especial: I – a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil; II – à legislação trabalhista; (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)

18. Ainda no que pertine aos requisitos subjetivos, **há que verificar se a FUNAPE atende aos requisitos do art. 75, XV, da Lei nº 14.133, de 2021, e do art. 1º da Lei 8.958, de 1994, quais sejam:** a) ser brasileira; b) ser incumbida regimental ou estatutariamente para 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; c) possuir inquestionável reputação ético-profissional; e d) não ter fins lucrativos.

19. Em relação às alíneas “a”, “b” e “d”, o Sítio Eletrônico da FUNAPE junto à rede mundial de computadores e os documentos relacionados no relatório são suficientemente esclarecedores.

20. No que tange à *“inquestionável reputação ético-profissional”*, o TCU recentemente manifestou-se a respeito, conforme enunciado do Acórdão 17226/2021-TCU-Primeira Câmara:

"A contratação de instituição sem fins lucrativos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 exige nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovação da reputação ético-profissional da contratada e da compatibilidade entre os preços envolvidos na contratação e os preços de mercado (Súmula TCU 250)."

21. Assim, **é imprescindível que a Administração ateste, se assim entender, que a FUNAPE “possui inquestionável reputação, ético profissional, não sendo de conhecimento desta Instituição, até a presente data, fato que a desabone”**. Não consta nos autos tal informação.

22. Outro ponto de suma relevância é a necessidade de **designação de um representante da Instituição para atuar como Fiscal do Contrato, com a missão de acompanhar e fiscalizar a sua execução**, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. É o que exige a norma contida no artigo 117 da Lei nº 14.133 de 2021.

23. Portanto, **orienta-se para a operacionalização de uma efetiva fiscalização. Nesta fiscalização, deverá ser exigido da Fundação de Apoio a observância das regras de seu credenciamento junto à UFJ.**

24. Continuando, **recomenda-se** a observância de que a prestação de contas a ser feita pela fundação de apoio seja formalmente analisada no âmbito da UFJ, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores de projetos, mediante a produção de um laudo de avaliação que ateste a regularidade de todas as despesas arroladas, em conformidade com a legislação aplicável, confira o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do plano de trabalho, bem como assegure o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme artigo 58, da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

25. Não obstante, sobre as prestações de contas, importante indicar a impossibilidade de celebrar novo contrato com a Fundação, caso as contas de avenças anteriores, com objeto similar, não tenham sido aprovadas.

26. Na sequência, precedendo o prosseguimento do presente feito, **é necessário averiguar a validade das imprescindíveis certidões expedidas e exigidas pelos órgãos oficiais**, nos casos de contratações, inclusive o Atestado de Funcionamento fornecido pelo Ministério Público do Estado de Goiás e as demais certidões de regularidade fiscal e trabalhista, as quais devem estar atualizadas.

27. No que tange aos requisitos de habilitação e qualificação, a futura contratada deve **demonstrar o atendimento aos requisitos de habilitação exigidos pelos arts. 67 a 69 da Lei nº 14.133/2021**, os quais podem ser substituídos por registro cadastral, consoante o art. 70, inciso II, do mesmo diploma legal.

28. Quanto à necessidade de comprovação da regularidade fiscal (inclusive trabalhista) da contratada, destaca-se: *“(…) exija, nas contratações por dispensa de licitação, documentação relativa à (...) regularidade fiscal das empresas, nos termos dos artigos 29 e 30 da Lei nº 8.666/93.”* (TCU, Processo no. TC-006.061/2004-6, Acórdão 552/2005 – 2ª Câmara).

29. Observo, ainda, que consta nos autos a Portaria Conjunta n.º 177, de 03 de novembro de 2023, a qual renovou a autorização, pelo período de 1 (um) ano, para a Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (FUNAPE-UFG), CNPJ nº 00.799.205/0001-89, atuar como fundação de apoio à Universidade Federal de Jataí (UFJ), conforme o Processo nº 23000.032124/2023-54 (0331929).

30. Além disso, torna-se cogente que a Administração certifique-se que o projeto ora proposto tenha tramitado por todos os setores competentes da UFJ, observando-se, rigorosamente, o disposto nas normas vigentes, não se permitindo, a aprovação de projetos de natureza genérica, em relação aos quais seria possível a efetivação de várias ações de extensão, de pesquisa e ensino, o que não é aceito no âmbito dos órgãos de fiscalização federal, inclusive a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Tais projetos violam o disposto no § 1º, do artigo 1º da Lei nº 8.958 de 1994, disciplinando que é “...vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.”

31. Quanto aos recursos, importante registrar que o repasse dos valores à FUNAPE somente se mostrará possível caso reste comprovado que eles estejam vinculados exclusivamente à realização da ação de extensão em questão. Dessa forma, e também para viabilizar a prestação de contas dos recursos aplicados, faz-se necessário que os recursos da ação geridos pela fundação de apoio sejam movimentados em conta bancária específica.

32. **Aconselha-se providenciar a juntada da autorização do ordenador de despesas.**

33. Haverá pagamento de despesas operacionais à fundação. Não identifiquei nos autos a **justificativa para o pagamento do respectivo valor.**

34. No entanto, a UFJ não está obrigada a, necessariamente, aceitar a justificativa dada pela FUNAPE para se chegar ao montante cobrado. Na análise de aceitação do preço, a administração deve **verificar** junto a outros IFES os valores usualmente cobrados pelas fundações de apoio para a execução de projetos semelhantes, bem como avaliar a real necessidade de contratação da FUNAPE para a execução deste projeto (em vez de realizá-lo diretamente).

35. Superada esta fase, a FUNAPE está obrigada a **licitar** as compras de materiais que forem necessários ao projeto. E, caso o valor gasto com materiais seja menor do que o previsto em planilha, deverá haver a devolução do excedente à UFJ.

36. Ainda na seara da prestação de contas, é **extremamente recomendável** que todas as instituições envolvidas aprovelem o plano de trabalho antes da continuidade do procedimento.

37. Em relação aos ressarcimentos pertinentes, importa sinalar, aqui, que quem executará o projeto não é a fundação de apoio, que não é uma instituição de ensino ou de pesquisa, mas sim a própria Universidade. O que a fundação de apoio irá fazer, frisa-se, é tão somente a gestão administrativa e financeira do projeto, na forma autorizada pela Lei 8.958, de 1994.

38. Registra-se que esta Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento.

39. Pondere-se que a fundação não poderá cobrar uma contrapartida pecuniária (taxa administrativa), limitando-se aos custos operacionais. Entretanto, mesmo sendo uma fundação de apoio autorizada, cabe à Administração **verificar** a compatibilidade do valor dos custos operacionais apresentados pela fundação e o montante dos serviços e recursos por ela gerenciados. Nesse sentido, os Acórdãos nºs 716/2006, 1233/2006, 503/2007, 6/2007, 503/2007, 2193/2007, 1525/2007 e acórdão TCU 2.233/2018 – Primeira Câmara:

Contrato Administrativo. Taxa de administração. Vedação. Fundação de apoio. Pagamento. Base de cálculo. É irregular, nos contratos de prestação de serviço com fundações de apoio, o estabelecimento de remuneração com base em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados. (Boletim de Jurisprudência TCU nº 212)

40. 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.

41. Por sua vez, **recomenda-se** ser avaliada a necessidade de previsão de ressarcimento ao IFES pela Fundação de Apoio, na hipótese prevista no artigo 6º, da Lei n.º 8958/94:

Art. 6º No cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IFES e demais ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

42. Com relação ao limite de carga horária, cabe a UFJ a responsabilidade de fiscalização, através do respectivo Departamento, dos horários de trabalho de seus servidores que irão efetuar no desenvolvimento das atividades necessárias ao cumprimento do objeto do Contrato, de modo a garantir e viabilizar a participação dos mesmos durante toda a sua vigência e suas eventuais prorrogações, sem prejuízo de carga horária e de outras tarefas a que estejam obrigados na Universidade, em observância ao previsto no artigo 21, parágrafo 4º, da Lei nº 12.772/12.

43. Assim, cabe à Unidade Acadêmica realizar o controle das horas dedicadas pelos seus servidores ao projeto, de tal modo que não sejam prejudicadas suas demais atividades junto à Unidade.

44. Nesse particular, cumpre destacar que o Decreto n. 7.423/2010 faz as seguintes exigências para a participação do servidor e a fundação de apoio, inclusive no que diz respeito ao pagamento de qualquer remuneração:

Art. 6º.

(...)

§ 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.

(...)

Art. 7º.

(...)

1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

45. **Sugere-se**, ainda, a modificação do foro previsto na Cláusula Vigésima da Minuta de Contrato (0331897) para o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de Goiânia/GO - Subseção de Jataí/GO, sede do ente contratante.

46. **Recomenda-se** a publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021. Sobre o tema, destaco o teor da Orientação Normativa nº 85, de 3 de julho de 2024, expedida pelo Advogado-Geral da União:

Enunciado: Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.

- Plano de trabalho

47. 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.

48. Aparentemente, o plano de trabalho apresentado atende aos requisitos acima descritos e ao art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021.

49. Ressalte-se que o plano de trabalho e a minuta do contrato devem estar compatíveis entre si, de forma que **orienta-se**, por cautela, que os instrumentos sejam submetidos à revisão para que não haja contradição em suas

disposições.

- Orientações específicas da legislação e do Tribunal de Contas da União para contratação de Fundação de Apoio

50. O relacionamento entre a fundação de apoio e as entidades por ela assessoradas despertou, no passado, acaloradas discussões jurídicas. O tema, porém, foi pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.731/2008, do Plenário, posteriormente complementado pelo Acórdão n. 3.559/2014.

51. Por se tratar de decisões vastas e importantes para a matéria, recomenda-se ao gestor público sua leitura e observância integral. A seguir menciona-se, exemplificativamente, algumas das conclusões do Tribunal de Contas da União nas citadas decisões: **a)** os produtos ou serviços a serem desenvolvidos, inclusive no caso de inovação tecnológica, devem ser bem definidos e delimitados, além de haver justificação quanto ao interesse público que lhes é subjacente; **b)** tais produtos ou serviços não podem coincidir com as atividades rotineiras de manutenção da entidade pública; **c)** as atividades das quais participa a fundação devem ser temporárias e atreladas a projeto específico e bem delimitado; **d)** que jamais ocorra transferência, para a fundação de apoio, de atividade finalística privativa da entidade pública, uma vez que o papel das fundações é meramente acessório; **e)** cada projeto deve ser descrito, individualizado e fundamentado em contrato específico com definição, entre outros, de metas, objetivos, cronograma e plano de trabalho (vedado, portanto, o contrato genérico, também rotulado de “contrato guarda-chuva”); **f)** o resultado dos projetos deve ser objetivamente mensurável; **g)** fica vedada a subcontratação do objeto, por parte da fundação de apoio; **h)** a remuneração da fundação de apoio baseada no efetivo custo operacional, devidamente comprovado, sendo proibida a taxa fixa de administração; **i)** rigorosa observância às determinações legais para a distribuição de bolsas; e **j)** quem executa o projeto é a própria instituição de ensino ou de pesquisa, e a fundação de apoio fica responsável apenas pela gestão administrativa e financeira do projeto.

52. Além das balizas jurídicas aqui elencadas, é preciso dizer que para que possa atuar de maneira lícita, toda fundação de apoio deve providenciar prévio credenciamento junto ao Ministério pertinente às atividades que irá desempenhar, tendo autorização para apoiar a entidade contratante.

53. Todos os ajustes a serem firmados com as fundações de apoio devem obedecer, de forma geral, aos seguintes normativos: Lei nº 8.958 de 1994; Decreto nº 7.423 de 2010; Lei nº 14.133 de 2021; Lei nº 10.973 de 2004 (no que couber, a depender do enquadramento do projeto); Decreto nº 9.283 de 2018 (também a depender do projeto); Normativos internos da UFJ; e, demais atos normativos e regulamentares afetos à matéria objeto do ajuste.

54. Como discorrido anteriormente, a alta Corte de Contas da União, por intermédio do paradigmático Acórdão nº 2.731/2008-Plenário, complementado pelo Acórdão nº 3.559/2014-Plenário, expediu várias recomendações que merecem todo o zelo e estrita observância, pelos administradores das fundações de apoio e das instituições apoiadas.

55. Desse modo, ratifica-se a obrigatoriedade de cumprimento de todas as recomendações do Acórdão nº 2.731/2008, do Plenário do Tribunal de Contas da União, muitas das quais restaram positivadas no Decreto nº 7.423/2010. Além disso, importantes recomendações, mesmo não contempladas no citado Decreto, devem ser extraídas do Acórdão paradigmático, bem como de outros julgados do Tribunal de Contas da União, a saber:

- o **a)** Que os projetos desenvolvidos não se perpetuem; [9.2.8 não permitam a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica (Acórdão 2.731/2008)]; **b)** Que não sejam emitidos empenhos sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal; [9.2.30 não emitam empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício; (Acórdão 2.731/2008)]; **c)** Que seja respeitado o princípio da impessoalidade; [9.2.38, não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na Administração Pública; (Acórdão 2.731/2008)]; **d)** Vedação à remuneração baseada em taxa de administração - exigência de detalhamento dos custos operacionais; [O Tribunal tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração de fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados (Acórdãos nº 716/2006 - P, 1233/2006 - P - 2295/2006 - P - Relação 152/2006 GAB VC, 6/2007 - P, 50/2007 - P, 503/2007 - P, 2193/2007 - P, 1525/2007 - 2ª C, 2448/2007 - 2ª C, 2645/2007 - P, 160/2008 - 2ª C, 401/2008 - P, 599/2008 - P, 792/2008 - 2ª C, 1973/2008 - 1ª C, 2038/2008 - P e 253/2007 - P - Relação 9/2007 GAB GP)]; **e)** Possibilidade excepcional de repasse antecipado – vedação à liquidação antecipada de despesa ou repasse integral de recursos para a fundação de apoio; [O Tribunal admite, dentro dos limites

especificados pela IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, o repasse antecipado de recursos quando justificar-se a formalização de convênios (Acórdãos nº 2295/2006 - P – Relação 152/2006 GAB VC) vedando, contudo, a prática para os casos de contratos por caracterizar liquidação antecipada da despesa (Acórdãos nº 2259/2007 - P – Relação 41/2007 GAB GP)] **f**) Vedação à contratação indireta de pessoal; [O TCU tem deliberado pela ilegalidade da contratação indireta de pessoal por fundação de apoio interposta para a execução de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, por constituir burla ao instituto do concurso público (Acórdãos nº 3548/2006 - 1ª C, 6/2007 - P, 218/2007 - 2ª C, 370/2007 - 2ª C, 2448/2007 - 2ª C, 599/2008 - P, 1378/2008 - 1ª C, 302/2006 - P, 706/2007 - P e 1508/2008 - P). A evolução mais recente da jurisprudência é no sentido de que as IFES evitem novas contratações, por intermédio de fundações de apoio, para o exercício de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, promovendo, na forma do cronograma homologado pelo Acórdão nº 1520/2006 - P, a gradual substituição dos contratados por servidores públicos concursados (Acórdãos nº 3472/2006 - 1ª C e 2645/2007 - P)]; **g**) Necessidade de demonstrar a correlação entre o objeto do contrato e a incumbência estatutária da entidade contratada; [“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado” – Enunciado 250 da Súmula do TCU]; **h**) É vedada a subcontratação total do objeto dos contratos ou convênios celebrados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado; [“A mera intermediação para a realização de outras contratações ou para a administração financeira de recursos não se coaduna com as atividades mencionadas no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133 de 2021, sendo que o núcleo do objeto de contrato celebrado sob a égide da Lei nº 8.958 de 1994, é, nos termos da lei, “os projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação”, e não o apoio, que inclui a gestão administrativa e financeira, prestado a esses projetos.” Acórdão 1677/2017-P]; **i**) 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 4 de junho de 2010. “[É vedado, no âmbito das instituições de ensino federais, que as ações realizadas por fundações de apoio sejam conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigente ou de servidores da IFE ou mesmo de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na administração e ao art. 3º, § 2º, inciso I da Lei nº 8.958/1994” - Enunciado - Acórdão 8296/2017 - 2º Câmara - Sumário - Recurso de Reconsideração. Prestação de contas. Exercício 2010. Diversas irregularidades. Concessão e pagamento de bolsas a parentes, terceiros sem vínculo com a Administração. Contas irregulares. Débitos. Multas. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Razões recursais insuficientes para modificar o entendimento do TCU. Não provimento. Ciência. Relatório]; **j**) Vedação a contratação de atividades burocráticas e administrativas; [“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].

56. Na cota complementar originada pelo Acórdão nº 3.559/2014-TCU-Plenário, ratificando as conclusões exaradas no Acórdão nº 2.731/2008-Plenário, conclui-se que a contratação por dispensa de licitação, com fundamento no inciso XV do artigo 75 da Lei nº 14.133 de 2021, deve seguir às seguintes premissas: **a**) os serviços a serem contratados devem ter suas quantidades definidas previamente, e não após a formalização da avença; **b**) não é permitida a contratação direta de assessoria e consultoria nas áreas jurídica e de recursos humanos, mas tão somente para atividades atinentes à pesquisa, ao ensino, ao desenvolvimento institucional e à recuperação social do preso; **c**) referida hipótese de contratação direta não se destina a contratar mão de obra terceirizada, atividade que não se inclui entre as exceções à obrigatoriedade de licitar; **d**) a contratada deve ser dotada de inquestionável reputação ético-profissional, estando a escolha da Administração pautada em suas características próprias, não se admitindo a sua atuação como mera intermediária na prestação dos serviços contratados; **e**) a dispensa de licitação em foco utilizada com o intuito de contratar intermediadora de serviços representa, na verdade, burla à licitação e concessão de privilégio indevido a uma instituição que, embora sem fins lucrativos, está explorando atividade de natureza econômica; **f**) os preços praticados pela futura contratada deverão ser compatíveis com os de mercado; **g**) deve ser demonstrado nos autos que a contratada é detentora de capacidade para executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato (não o projeto em si, que deve ser executado pela Entidade que será apoiada).

57. Visando garantir o cumprimento da plena legalidade dos atos da Administração e o respeito a todos os princípios que regem a correta aplicação dos recursos públicos, as recomendações da Corte de Contas acima referidas merecem todo o zelo e observância pelos administradores das fundações de apoio e das instituições apoiadas.

- Aprovações pelos setores competentes

58. Compete à Administração observar os normativos internos acerca das necessárias aprovações pelos setores competentes da UFJ, mormente seus colegiados.

59. Reitera-se que deve estar devidamente destacada a fonte dos recursos que serão utilizados.

60. Por outro prisma, já que se está formalizando um ajuste que irá gerar o pagamento pelos serviços de gestão administrativa e financeira da fundação de apoio, é necessário salientar que o preço pago à Fundação de Apoio deve corresponder às despesas suportadas mais a retribuição admissível, ou seja, o preço deve ser justo, equilibrado, sem que acarrete prejuízos ou enriquecimento indevido a uma das partes, bem como deve ser fixado em critérios claramente definidos e nos cursos operacionais efetivamente suportável. Este é o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, explicitado, *verbi gratia*, no Acórdão nº 2.731/2008 - Plenário, no Acórdão nº 716/2006 – Plenário e no Acórdão nº 5.668/2010 – 2ª Câmara. Nesse sentido, recomenda-se que se verifique a adequação do valor apresentado pela Fundação de apoio como despesas operacionais e administrativas, sopesando que as fundações de apoio não possuem fins lucrativos, e considerando que, ao final do ajuste, os gastos deverão ser comprovados no momento da prestação final de contas. Após a verificação/confirmação da pertinência dos custos, a área técnica deverá juntar aos autos a anuência com os valores apresentados.

61. O Plano de Trabalho deve conter as assinaturas e aprovação das autoridades.

- Participação de servidores em projetos com Fundações de Apoio

62. A participação de servidores no desenvolvimento do projeto é permitida, contudo, é imperioso observar as diretrizes esculpidas no art. 4º, da Lei nº. 8.958/94, as quais limitam o envolvimento dos agentes públicos para não comprometer o desenvolvimento de suas atividades ordinárias.

63. Deste modo, apenas a colaboração esporádica é assentida.

64. Ressalte-se que a participação em diversos projetos concomitantes descaracterizaria a participação esporádica, porque a verificação quanto à eventualidade é aferida observando-se a totalidade de projetos e não com cada projeto específico, conforme previsão expressa no art. 4º, da Lei nº. 8.958/1994:

Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

(...)

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

(...)

§ 7º Os servidores das IFES e demais ICTs somente poderão participar de atividades nas fundações de apoio quando não houver prejuízo ao cumprimento de sua jornada de trabalho na entidade de origem, ressalvada a hipótese de cessão especial prevista no inciso II do § 4º do art. 20 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013).

65. Assim, as declarações devem também informar se há participação dos(as) servidores(as) em outros projetos, ou se apenas neste projeto específico, conforme previsão expressa no art. 4º, da Lei nº. 8.958/1994.

66. Frise-se que existem normas específicas para docentes em regime de dedicação exclusiva, consoante o §4º, do art. 21, da Lei nº. 12.772/2012:

§ 4o As atividades de que tratam os incisos XI e XII do caput não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais. (Redação dada pela Lei nº 13.243, de 2016).

67. Destarte, acaso participem professores com este regime de dedicação exclusiva no projeto, faz-se necessária a declaração de que não se excedeu o limite apresentado.
68. Convém, ainda, atentar-se para o quanto preconizado no art. 7º, do Decreto nº. 7.423/2010:

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº. 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição. [Grifos nossos].

69. Do que se infere da norma encimada, entende-se que os valores das bolsas referentes ao projeto em tela deverão ser aprovados pelo órgão colegiado superior da unidade de ensino, o que deve ser objeto de comprovação nos autos.

70. Calha registrar que é vedada a concessão de bolsas para servidores (técnicos e professores) quando caracterizada a contraprestação dos serviços, ou para atender a necessidades de caráter permanente da instituição de ensino.

71. Devem figurar nos autos também as declarações de adequação ao comando constitucional posto no art. 37, XI, da CRFB/88, referente ao teto remuneratório do serviço público.

Ainda em relação ao envolvimento de servidores, as normas aplicáveis ao caso determinam que os projetos/contratos/ajustes sejam realizados por, no mínimo, dois terços de pessoas vinculadas à UFJ (ativo e inativo).

O pagamento das diárias previstas nas atividades dos projetos deverá obedecer aos valores constantes do Anexo do Decreto nº. 5.992, de 19 de dezembro de 2006.

- Concessão de bolsas

72. Como o plano de aplicação de recursos prevê o pagamento de bolsas, cabe tecer alguns comentários sobre o tema.

73. O pagamento de bolsas normalmente é feito por fundações de apoio e tratado pelas normas que regulam o relacionamento dos IFES com suas respectivas fundações.

74. Sobre a concessão de bolsas, a Lei 8.958/94 dispõe que:

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

(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

75. Já o Decreto nº 7.423/2010 assim prevê:

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

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

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

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

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

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

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

76. Sobre o relacionamento entre as IFES e as fundações, e também quanto aos participantes vinculados à instituição apoiada, o Decreto nº 7.423/2010, regulamentador da Lei nº 8.958/94, estabeleceu:

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.

(...)

77. Nota-se que a competência para dispor sobre as diretrizes inerentes à atuação de participantes vinculados à instituição apoiada foi atribuída às próprias IFES, as quais possuem, portanto, legitimidade para o estabelecimento de procedimentos e critérios específicos, desde que não contrários ao disposto na legislação hierarquicamente superior.

78. Quanto à fixação dos valores de bolsas, cabe reforçarmos trechos das normas aplicáveis:

Decreto nº. 7.423/2010

Art. 7º Os projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º poderão ensejar a concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958, de 1994, ou no art. 9º, § 1º, da Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observadas as condições deste Decreto.

§ 1º A instituição apoiada deve, por seu órgão colegiado superior, disciplinar as hipóteses de concessão de bolsas, e os referenciais de valores, fixando critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de professor ou servidor em projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em conformidade com a legislação aplicável.

§ 2º Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento.

§ 3º Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto.

§ 4º O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do artigo 37, XI, da Constituição.

§ 5º A instituição apoiada poderá fixar na normatização própria limite inferior ao referido no § 4º.

79. Como se vê, o Decreto nº 7.423/2010 estabelece condições e critérios para a concessão de bolsas e para a fixação dos respectivos valores, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Frisa-se que a dita proporcionalidade deverá ser aferida em consideração à remuneração regular do servidor beneficiário da bolsa.

80. Em suma, a concessão de bolsas para professores e servidores, e a fixação de seus respectivos valores, deve levar em consideração a carga horária dedicada ao projeto, parâmetros de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e a totalidade de bolsas eventualmente auferidas pelo servidor, seja ele técnico, seja docente, caso perceba referido estímulo em mais de um projeto. Caso contrário, poderia ocorrer a situação de um servidor que perceba mais de uma bolsa em projetos distintos acabar recebendo valores até superiores aos de sua remuneração regular no cargo efetivo, por desempenho de atividades em lapso temporal inferior ao da respectiva jornada de trabalho, o que certamente é vedado pela legislação.

81. Dito isto, esta Procuradoria Federal reforça que, para a fixação dos valores de bolsas, seja no valor-limite, seja em valor inferior ao referido limite permitido para determinada categoria, deverá ocorrer prévia ponderação entre o valor e a carga horária pretendidos no projeto específico e aqueles tidos como máximos pela legislação e pelas normas internas da Universidade, considerando, sobretudo, a proporcionalidade/razoabilidade em relação à remuneração regular do beneficiário.

82. Ademais, para que a UFJ ofereça bolsas de incentivo a alguém que não seja servidor ou professor, somente poderá fazê-lo a alunos da sua pós-graduação (nos termos citados acima), ou da graduação, desde atendidos também os requisitos do Decreto nº 7.416/2010 e das suas normas internas que versam sobre concessões de bolsas a estudantes.

83. E o Decreto nº 7.416/2010 assevera que:

Art. 1º A concessão das bolsas previstas nos arts. 10 e 12 da Lei no 12.155, de 23 de dezembro de 2009, por instituições federais de educação superior a estudantes de cursos de graduação para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária, será promovida nas modalidades de:

I - bolsas de permanência, para a promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica; e

II - bolsas de extensão, para o desenvolvimento de atividades de extensão universitária destinadas a ampliar e fortalecer a interação das instituições com a sociedade.

Art. 2º As bolsas de permanência e de extensão serão pagas mensalmente e adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa.

Parágrafo único. As bolsas de permanência e de extensão poderão ser renovadas, observados a disciplina própria da instituição e os termos do edital de seleção, considerando o desempenho do estudante, a avaliação dos programas ou projetos desenvolvidos, bem como a disponibilidade orçamentária.

Art. 3º Aplicam-se ao candidato às bolsas de permanência e de extensão os seguintes requisitos, sem prejuízo de outros específicos fixados pela instituição:

I - estar regularmente matriculado em curso de graduação;

II - apresentar indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico, definidos pela instituição;

III - ser aprovado em processo de seleção, que deve considerar critérios de vulnerabilidade social e econômica, no caso da bolsa permanência;

IV - não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais; e

V - apresentar tempo disponível para dedicar às atividades previstas no edital de seleção, quando a modalidade exigir.

§ 1º Os editais dos processos de seleção deverão ser divulgados oficialmente, com antecedência mínima de oito dias de sua realização, incluindo informações sobre data, horário, local, critérios e procedimentos a serem utilizados.

§ 2º Poderão ser incluídos em um mesmo programa ou projeto bolsistas atendidos pelas modalidades previstas nos incisos I e II do art. 1º, bem como estudantes não bolsistas.

Art. 4º As bolsas de permanência e de extensão serão canceladas nos seguintes casos:

I - conclusão do curso de graduação;

II - desempenho acadêmico insuficiente;

III - trancamento de matrícula;

IV - desistência da bolsa ou do curso;

V - abandono do curso; ou

VI - prática de atos não condizentes com o ambiente universitário, nos termos da disciplina própria da instituição, garantida a ampla defesa e o contraditório.

Art. 5º A concessão das bolsas de permanência de que trata art. 1º, inciso I, será disciplinada pelo órgão colegiado competente da instituição, em harmonia com a política de assistência estudantil, considerada a especificidade das demandas acadêmicas geradas pela vulnerabilidade social e econômica dos estudantes.

Parágrafo único. A concessão das bolsas de permanência deverá ser periodicamente avaliada quanto à efetiva ampliação da permanência e ao sucesso acadêmico de estudantes em condição de vulnerabilidade social e econômica na instituição.

Art. 6º A concessão das bolsas de extensão referidas no art. 1º, inciso II, observará disciplina própria da instituição, aprovada pelo órgão colegiado competente para a extensão e por seu órgão colegiado superior, para fomentar a extensão, em articulação com o ensino e a pesquisa, visando a interação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade, por meio de processo interdisciplinar educativo, cultural e científico.

Parágrafo único. As atividades de extensão devem, preferencialmente, estar inseridas em programas e projetos estruturados, com base em linhas de trabalho acadêmico definidas e que integrem áreas temáticas estabelecidas pela instituição, garantindo a continuidade das atividades no tempo e no território, sempre com a participação de estudantes, articulando-se com as práticas acadêmicas de ensino e pesquisa.

Art. 7º Consideram-se atividades de extensão, para os fins deste Decreto:

I - programa: conjunto articulado de projetos e ações de médio e longo prazos, cujas diretrizes e escopo de interação com a sociedade, no que se refere à abrangência territorial e populacional, se integre às linhas de ensino e pesquisa desenvolvidas pela instituição, nos termos de seus projetos político-pedagógico e de desenvolvimento institucional;

II - projeto: ação formalizada, com objetivo específico e prazo determinado, visando resultado de mútuo interesse, para a sociedade e para a comunidade acadêmica;

III - evento: ação de curta duração, sem caráter continuado, e baseado em projeto específico; e

IV - curso: ação que articula de maneira sistemática ensino e extensão, seja para formação continuada, aperfeiçoamento, especialização ou disseminação de conhecimentos, com carga horária e processo de avaliação formal definidos.

§ 1º Os cursos e eventos de extensão devem estar previstos em programas e projetos, os quais, como as demais ações que ensejem a concessão de bolsas de extensão, deverão observar os requisitos do art. 9º.

§ 2º Os programas e projetos, sempre que possível, devem considerar produtos e publicações relacionados às ações de extensão.

§ 3º Podem ser consideradas no âmbito da extensão as atividades de inovação ou extensão tecnológica, as práticas culturais e artísticas e o desenvolvimento de políticas públicas prioritárias, entre outros.

Art. 8º A prestação institucional de serviços, se admitida como modalidade de extensão, nos termos da disciplina própria da instituição, em vista de justificativa acadêmica não enseja a

concessão de bolsas de extensão, aplicando-se as disposições sobre estágio, nos termos da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

Parágrafo único. A prestação institucional de serviços de que trata o caput refere-se ao estudo e solução de problemas dos meios profissional ou social, com a participação orientada de estudantes, e ao desenvolvimento, pelos docentes, de novas abordagens pedagógicas e de pesquisa, bem como a transferência de conhecimentos e tecnologia à sociedade.

Art. 9º A concessão de bolsas de extensão deverá estar prevista em programa ou projeto que preencha os seguintes requisitos:

I - ter sido aprovado por órgão colegiado competente para as atividades de extensão, nos termos da disciplina própria da instituição;

II - ser coordenado por docente em efetivo exercício na instituição;

III - ser desenvolvido por no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à instituição, sejam docentes, servidores técnico-administrativos ou estudantes regulares de graduação ou pós-graduação; e

IV - estar inserido em sistema informatizado da instituição, disponível para consulta do público.

Parágrafo único. No caso de programas e projetos realizados em conjunto por mais de uma instituição, as proporções indicadas no inciso III considerarão o total das instituições envolvidas.

Art. 10. A avaliação das atividades dos programas e projetos que se utilizem das bolsas de extensão referidas neste Decreto é de responsabilidade do órgão de extensão competente da instituição, e se baseará, entre outros:

I - na quantidade de cursos de graduação cujos projetos pedagógicos prevejam programas de extensão como componentes curriculares;

II - na participação de estudantes, docentes e pessoal técnico-administrativo da instituição em eventos de extensão ou em eventos integrados de pesquisa e extensão, locais, regionais ou nacionais, com apresentação de trabalho, preferencialmente com publicação;

III - na contribuição dos programas e projetos com o desenvolvimento da graduação, expressa no projeto pedagógico do curso, preferencialmente pelo reconhecimento da carga horária de extensão como suficiente para cumprimento de créditos acadêmicos curriculares; e

IV - na repercussão social da produção acadêmica dos programas e projetos, de acordo com a política de extensão prevista no plano de desenvolvimento institucional.

Art. 11. A avaliação dos bolsistas de extensão e dos tutores será orientada por critérios definidos pela instituição, considerando, entre outros:

I - o desempenho acadêmico;

II - a participação em atividades de ensino e pesquisa relacionadas com os projetos e programas de extensão, expressas em relatório anual; e

III - outros indicadores, definidos nas normas próprias da instituição ou no edital de seleção.

Art. 12. A avaliação das instituições e cursos contemplados pela concessão das bolsas de que trata este Decreto será realizada no âmbito das avaliações para fins de reconhecimento e renovação de reconhecimento, de acordo com o ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e respectiva regulamentação.

Art. 13. São deveres dos estudantes bolsistas de extensão:

I - participar das atividades de extensão, ensino e pesquisa previstas no projeto ou programa;

II - manter os indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico definidos pela instituição;

III - apresentar trabalhos relativos ao projeto ou programa em eventos científicos, previamente definidos;

IV - fazer referência à sua condição de bolsista nas publicações e trabalhos apresentados; e

V - cumprir as demais exigências estabelecidas nos editais de seleção.

Art. 14. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação, devendo ser compatibilizada a distribuição das bolsas às dotações existentes, observados os limites de movimentação e empenho, bem como os limites de pagamento da programação orçamentária e financeira da União.

84. Portanto, sobre a concessão de bolsas a servidores, professores, alunos de graduação e de pós-graduação, deve a UFJ elaborar o plano de trabalho e demais documentos à luz dos mencionados dispositivos legais, conforme detalhadamente exposto acima, fazendo remissão também aos seus atos internos que regulamentam a concessão de bolsas.

IV - CONCLUSÃO

85. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela inexistência de óbice jurídico à assinatura do contrato, **desde que atendidas as recomendações, condições e observações contidas neste parecer jurídico.**

86. Registre-se ser ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas ora consignadas, devendo, em tal hipótese, externar as razões para tanto de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei n.º 9.784/1999.

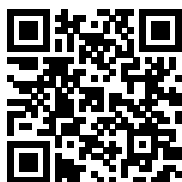
87. Por fim, não cabe a este órgão jurídico a posterior fiscalização do cumprimento das recomendações elencadas, nos termos do enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

88. Restituam-se os autos à autoridade consulente.

Jataí/GO, 11 de setembro de 2024.

Lorena Ferreira Fernandes
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23854007669202462 e da chave de acesso 00e59ef6



Documento assinado eletronicamente por LORENA FERREIRA FERNANDES, 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 1621846374 e chave de acesso 00e59ef6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORENA FERREIRA FERNANDES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-09-2024 15:49. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
