

**PARECER JURÍDICO**

**PARECER N. 3/2024**

**SOLICITANTE:** FUNAEPE - Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão.

**ASSUNTO:** Aquisição de sistema fotovoltaico e perfuração de poço artesiano pela Fundação de Apoio em projeto de extensão Base de Estudos Baía Negra - Contrato nº 13/2023.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. FUNDAÇÃO DE APOIO. PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL. INFRAESTRUTURA. MANUTENÇÃO PREDIAL.**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação encaminhada pela Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FUNAEPE), na qual requer a análise jurídica da legalidade quanto à aquisição de sistema fotovoltaico e perfuração de poço artesiano para atendimento ao Contrato n. 13/2023, celebrado entre FUNAEPE e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), para execução do projeto de extensão intitulado “Núcleo de Estudos Extensionistas Baía Negra - Reformas e manutenções na Base de Estudos Baía Negra da UFGD”.

É o breve relatório, passamos a análise jurídica.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

A FUNAEPE, inscrita no CNPJ sob o n. 10.482.039/0001-46, é pessoa jurídica de direito privado, de natureza fundacional e sem fins lucrativos, constituída como Fundação de Apoio nos termos do artigo 62, do Código Civil, e credenciada junto

ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, pela Portaria Conjunta n. 1, de 26 de março de 2021.

Enquanto Fundação de Apoio criada com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Instituições Científicas Tecnológicas (ICT), deve observar a Lei n. 8.958/94, o Decreto n. 7.423/10, bem como observar as disposições da Lei de Inovação Tecnológica n. 10.973/04, e Decreto n. 9.283/18.

### ***2.1 Da atuação das Fundações de Apoio***

A Lei das Fundações de Apoio (Lei n. 8.958/94) dispõe que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) poderão ser apoiadas pelas Fundações de Apoio para execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira, podendo, para tanto, celebrar contrato ou convênio por prazo determinado.

Com efeito, a intenção do legislador ordinário em instituir mecanismos de apoio às IFES e ICTs por meio de fundações criadas para esta finalidade, foi de fomentar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de inovação, de modo que o aumento e a sazonalidade de demandas criadas a partir de projetos, tanto de recursos materiais quanto de recursos humanos, fossem absorvidas pelas fundações de apoio por meio de contrato ou convênio.

Compreende-se, portanto, que o estímulo ao desenvolvimento de tais projetos se encontra na rapidez e facilidade de sua execução pelas Fundações de Apoio, uma vez que as IFES ou ICTs não se incumbiriam de promover a abertura de concurso público ou de certame licitatório para a admissão de pessoal e aquisição de bens e serviços para cada projeto, tornando o processo mais ágil e menos burocrático.

Consigna-se que as Fundações de Apoio, por sua natureza de direito privado, possuem autonomia para contratação de pessoal e para aquisição de bens e serviços atinentes à sua funcionalidade interna.

No entanto, em se tratando de aquisição e contratação de bens e serviços que envolvam recursos provenientes do poder público para execução de projetos das IFES e ICTs apoiadas, as Fundações de Apoio deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade, transparência, eficiência, competitividade, da busca permanente de qualidade e durabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório, consoante ao art. 3º, Lei 8.958/94, e Decreto n. 8.241/2014.

Extrai-se, portanto, que a razão de existir das Fundações de Apoio e, por consequência, o permissivo legal do modo simplificado de aquisição e contratação de bens e serviços, são de apoiar a execução de projetos, de modo a absorver o crescimento extraordinário de tarefas que surgem a partir destes. Por esta razão, os projetos são dotados de caráter especial, não permanente, excepcionalíssimo.

Assim sendo, a Lei 8.958/94 disciplina e limita a atuação das Fundações de Apoio para apoiar a execução de projetos pautados no ensino, na pesquisa, na extensão, no desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de estímulo à inovação, vedando às entidade de apoio o atendimento de necessidades permanentes da IFES e ICTs, como atividades ordinárias que devem ser exercidas por servidores públicos, e contratação e aquisição de bens e serviços contínuos e permanentes (ex: manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado etc.).

A partir desta premissa, a Advocacia-Geral da União expediu a Orientação Normativa AGU nº 14, de 01 de abril de 2009, nos seguintes termos:

OS CONTRATOS FIRMADOS COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO  
COM BASE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NO INC. XIII

DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DEVEM ESTAR DIRETAMENTE VINCULADOS A PROJETOS COM DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO E COM PRAZO DETERMINADO, **SENDO VEDADAS A SUBCONTRATAÇÃO; A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS OU DE MANUTENÇÃO; E A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DESTINADOS A ATENDER AS NECESSIDADES PERMANENTES DA INSTITUIÇÃO.**

No Acórdão nº 1516/2005 prolatado em plenário, o Tribunal de Contratos da União definiu requisitos para a contratação mediante dispensa de licitação com base no art. 1º da Lei 8.958/94, quais sejam:

9.1.1. a instituição contratada deve ter sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

9.1.2. o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

9.1.3. a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

**9.1.4. o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;**

9.1.5. os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria

mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

**9.1.6. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.**

Tem-se, portanto, que os contratos e/ou convênio celebrados entre as Fundações de Apoio e as IFES e ICTs, deverão vincular-se a projetos cuja execução pelas entidades de apoio não contemple a contratação de serviços contínuos e de manutenção, e aqueles que visam atender necessidades permanentes da instituição apoiada.

## ***2.2 Dos projetos de desenvolvimento institucional***

Nos termos da referida Lei n. 8.958/94, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, sendo vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos (art. 1º, §1º, Lei n. 8.958/94).

Além disso, dispõe o art. 1º, §2º da Lei n. 8.958/94 que a atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura restringe-se às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

Ainda, o art. 1º, §3º, da Lei 8.958/94 veda enquadrar no conceito de desenvolvimento institucional as necessidades permanentes e serviços contínuos da instituição apoiada, *in verbis*:

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

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de:

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

No mesmo sentido, o Decreto n. 7.423/2010, que regulamenta a Lei 8.958/94, dispõe que:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para o cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no Plano de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso,

a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.

§ 1º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para a melhoria de infra-estrutura deverá limitar-se às obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos especificamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

§ 2º É vedado o enquadramento, no conceito de desenvolvimento institucional, de:

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância e reparos;

II - serviços administrativos, como copeiragem, recepção, secretariado, serviços na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia, demais atividades administrativas de rotina, e respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de funcionários; e

III - realização de outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

Revisando a jurisprudência sobre o caso em tela, verifica-se posição consolidada acerca da ilegalidade de contratação e aquisição, por meio das Fundações de Apoio, de bens e serviços de necessidade permanente da instituição apoiada, senão vejamos:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO (FUNTEF-PR) PARA REALIZAR ATIVIDADES INCOMPATÍVEIS COM SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS. CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NÃO ENQUADRADA NO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

INSTITUCIONAL DA UTFPR. PROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO, EXCEPCIONALMENTE, DA VIGÊNCIA DO CONTRATO. DETERMINAÇÃO. (TCU - RP: 31412021, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 15/12/2021)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (FUFPI). CONTRATO FIRMADO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. OBJETO NÃO PREVISTO NA LEI N. 8.958/1994. IMPOSSIBILIDADE. LITISCONSÓRCIO ATIVO ULTERIOR. POSSIBILIDADE. APELAÇÃO. DESERÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. [...]. 3. Nos termos do art. 1º da Lei n. 8.958/1994, a atuação da fundação de apoio contratada pela instituição federal de ensino superior, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, deve ser limitada às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica, sendo vedado o enquadramento, no conceito de desenvolvimento institucional, das atividades de manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina; bem como a subcontratação total do objeto dos ajustes e a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. 4. **Os convênios e contratos que tenham por objeto a realização de obras de engenharia e reformas, a aquisição de material para atender necessidades de caráter permanente e a contratação de prestadores de serviços terceirizados também para atender às necessidades de caráter permanente da instituição**



contratante, prática que vinha sendo utilizada pela instituição de ensino requerida (construção e reforma de prédio, alojamentos e salas de aula; aquisição de ônibus; e prestação de serviços de manutenção predial e infraestrutural, gráficos, e outros não incluídos no conceito de desenvolvimento institucional) violam a Lei n. 8.954/1994 e a Lei n. 8.666/1993. 5. O art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, conquanto dispense de licitação a instituição incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, é imprescindível que o objeto do contrato tenha pertinência com os objetivos estatutários da instituição, caso contrário, admitir-se-ia a sua contratação como mera intermediária, possibilitando a dispensa de licitação para qualquer hipótese. 6. Apelação da Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão (Fadex) não conhecido. Apelação da Fundação Universidade Federal do Piauí (FUFPI) e remessa oficial, desprovidas. (TRF-1 - AC: 00029737320094014000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 16/05/2016, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 31/05/2016)

Resta-se evidente, portanto, que a contratação e aquisição via Fundações de Apoio de obras e serviços de caráter permanente e contínuo de que necessitam as instituições apoiadas, são vedadas pela legislação em vigor, bem como incompatível com as finalidades estatutárias das entidades de apoio.

### ***2.3 Da aquisição de sistema fotovoltaico e perfuração de poço artesiano - Contrato nº 13/2023, celebrado entre FUNAPE e UFGD***

O contrato nº 13/2023 celebrado entre a FUNAPE e a UFGD no dia 12 de abril de 2023, publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, n. 77, de 24 de abril de 2023, tem por objeto a contratação da FUNAPE para execução de serviços de apoio na gestão administrativa e financeira necessários à execução do projeto de extensão intitulado “Núcleo de Estudos Extensionistas Baía Negra (3) - Reformas e Manutenções na Base de Estudos Baía Negra da UFGD”, com vigência no período de

12/04/2023 a 12/04/2025, pelo valor total de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

Dentre as etapas do projeto retromencionado, estão previstas as aquisições de sistema fotovoltaico (1000 kwh/mês) e perfuração e instalação de poço artesiano, motivo pelo qual a consulente solicita análise e parecer jurídico sobre a legalidade das referidas aquisições.

Como visto nos tópicos que antecedem, os convênios e contratos firmados as Fundações de Apoio e as IFES e ICTs não podem ter por objeto a realização de obras de engenharia e reformas, a aquisição de material para atender as necessidades de caráter permanente da instituição apoiada, bem como a contratação de prestadores de serviços terceirizados para atender as necessidades de caráter permanente da IFES e ICTs, como afigura-se no caso concreto.

No caso em análise, o objeto e o objetivo geral do projeto pautam-se em melhoria da infraestrutura da Base de Estudos da UFGD Baía Negra, localizado no Município de Ladário/MS, com a promoção de reformas e manutenções prediais. Para tanto, o projeto retromencionado traz como justificativa a necessidade de reformas na infraestrutura da Base de Estudos para melhor aproveitamento de vários cursos de graduação e pós-graduação, como os Cursos de Biologia, Gestão Ambiental, Ciências Sociais, Ciências Agrárias, Ciências da Saúde e Geografia.

Em que pese o referido projeto busque melhor condicionamento do espaço infraestrutural da Base de Estudos da UFGD em Ladário/MS, com inegável benefício à comunidade universitária e membros da comunidade externa, o referido projeto se distancia daqueles contemplados pela Lei n. 8.958/1994.

Frisa-se que é imprescindível que o objeto do contrato tenha pertinência com os objetivos estatutários da FUNAEPE, caso contrário, *“admitir-se-ia a sua contratação como mera intermediária, possibilitando a dispensa de licitação para qualquer hipótese”* (TRF-1 - AC: 00029737320094014000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL

DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 16/05/2016, SEXTA TURMA, Data de Publicação: 31/05/2016).

Ainda, em deferência à Lei n. 8.958/1994, a Resolução COUNI-UFGD n. 92, de 14 de julho de 2011, que disciplina o relacionamento entre a UFGD e fundações privadas credenciadas pelo MEC/MCT para dar apoio a seus projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, assim estabelece:

Art. 7º É vedada a utilização das fundações de apoio para a contratação de pessoal para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente da UFGD.

Verifica-se, portanto, que as atividades envolvidas na contratação não se enquadram nos conceitos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação a que dispõe a Lei n. 8.958/1994.

Pelas razões expostas, considerando a natureza permanente da aquisição de sistema fotovoltaico e perfuração e instalação de poço artesiano, considerando a incompatibilidade do projeto vinculado ao Contrato nº 13/2023 com as finalidades da Lei 8.958/1994, a referida aquisição deverá ser realizada através de processo licitatório a ser promovido pela UFGD.

### **3. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, considerando a legislação vigente sobre o tema, entendemos, em relação a FUNAEPE, que:

- a) a aquisição de sistema fotovoltaico e perfuração e instalação de poço artesiano relativo ao projeto vinculado ao Contrato nº 13/2023 é incompatível com os termos do art. 1º, § 3º, Lei

8.958/1994, *c.c* art. 2º e seguintes do Decreto n. 7.423/2010, *c.c* art. 7º da Resolução COUNI-UFGD n. 92, de 14 de julho de 2011;  
b) se abstenha de promover compra direta e/ou por seleção pública os bens e serviços referidos no item anterior;

**S. M. J, é o parecer.**

Dourados/MS, 5 de julho de 2024.

**CAMILA LALUCCI BRAGA**  
OAB/MS 26.418

**FELIPE PEREIRA MATOSO**  
OAB/MS 21.575