


A CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÕES DE APOIO SOB A LEI 14.133/2021: REQUISITOS, LIMITES E DESAFIOS INTERPRETATIVOS

HIRING OF SUPPORT FOUNDATIONS UNDER LAW 14.133/2021: REQUIREMENTS, LIMITS AND INTERPRETATIVE CHALLENGES

LA CONTRATACIÓN DE FUNDACIONES DE APOYO BAJO LA LEY 14.133/2021: REQUISITOS, LÍMITES Y DESAFÍOS INTERPRETATIVOS

 <https://doi.org/10.56238/arev8n2-073>

Data de submissão: 12/01/2026

Data de publicação: 12/02/2026

Daniel Pedro Lima de Araújo da Conceição

Especialista em Direitos Humanos

Instituição: Faculdade CERS

E-mail: dannielpedro@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-8593-359X>

RESUMO

Considerando a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, que redefiniu o regime de licitações e contratos, torna-se fundamental reavaliar os instrumentos de parceria entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio. Objetiva-se analisar os requisitos de habilitação, a natureza jurídica do vínculo (execução singular versus compartilhada) e os limites do conceito de desenvolvimento institucional sob a ótica do controle externo. Para tanto, procede-se à análise documental e bibliográfica, examinando a Lei nº 8.958/1994, o Decreto nº 7.423/2010 e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente os Acórdãos 2.731/2008 e 1.178/2018. Desse modo, observa-se que a nova lei mantém a possibilidade de dispensa, mas recrudescer as exigências de governança, vetando contratos genéricos ("guarda-chuva") e exigindo nexos estritos entre o objeto e projetos finalísticos de ensino, pesquisa e inovação. Conclui-se que a segurança jurídica depende da implementação de mecanismos de transparência ativa e da correta distinção entre o apoio à gestão e a terceirização de atividade-fim.

Palavras-chave: Licitações. Lei 14.133/2021. Fundações de Apoio. Governança Pública. Controle Externo.

ABSTRACT

Considering the entry into force of Law No. 14,133/2021, which redefined the public procurement and contracting regime, it becomes imperative to reevaluate the partnership instruments between Federal Higher Education Institutions (IFES) and support foundations. The objective is to analyze the qualification requirements, the legal nature of the bond (singular versus shared execution), and the limits of the concept of institutional development from the perspective of external control. To this end, a documentary and bibliographic analysis is carried out, examining Law No. 8,958/1994, Decree No. 7,423/2010, and the consolidated jurisprudence of the Federal Court of Accounts (TCU), notably Rulings 2,731/2008 and 1,178/2018. Thus, it is observed that the new law maintains the possibility of a bidding waiver but intensifies governance requirements, prohibiting generic contracts ("umbrella contracts") and requiring a strict nexus between the object and finalistic projects of teaching, research, and innovation. It is concluded that legal certainty depends on the implementation of active

transparency mechanisms and the correct distinction between management support and the outsourcing of core activities.

Keywords: Public Procurement. Law 14,133/2021. Support Foundations. Public Governance. External Control.

RESUMEN

Considerando la entrada en vigor de la Ley N.º 14.133/2021, que redefinió el régimen de licitaciones y contratos, se vuelve fundamental reevaluar los instrumentos de asociación entre las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) y las fundaciones de apoyo. El objetivo es analizar los requisitos de habilitación, la naturaleza jurídica del vínculo (ejecución singular versus compartida) y los límites del concepto de desarrollo institucional bajo la óptica del control externo. Para ello, se procede al análisis documental y bibliográfico, examinando la Ley N.º 8.958/1994, el Decreto N.º 7.423/2010 y la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), notablemente los Acuerdos 2.731/2008 y 1.178/2018. De este modo, se observa que la nueva ley mantiene la posibilidad de dispensa, pero intensifica las exigencias de gobernanza, vetando contratos genéricos ("paraguas") y exigiendo un nexo estricto entre el objeto y los proyectos finalistas de enseñanza, investigación e innovación. Se concluye que la seguridad jurídica depende de la implementación de mecanismos de transparencia activa y de la correcta distinción entre el apoyo a la gestión y la tercerización de la actividad principal.

Palabras clave: Licitaciones. Ley 14.133/2021. Fundaciones de Apoyo. Gobernanza Pública. Control Externo.

1 INTRODUÇÃO

As fundações de apoio surgiram no contexto jurídico-administrativo brasileiro, notadamente a partir da década de 1970, como uma resposta pragmática à rigidez burocrática que historicamente engessa a gestão das IFES e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs). Idealizadas para conferir agilidade à captação e gestão de recursos extraorçamentários, essas entidades privadas sem fins lucrativos tornaram-se peças-chave na relação entre a academia e a sociedade, viabilizando a execução de projetos de pesquisa, ensino e extensão que, de outra forma, seriam inviabilizados pelas amarras do regime jurídico-administrativo tradicional (BITTENCOURT, 2006). Contudo, essa relação simbiótica sempre foi marcada por uma tensão dialética entre a necessária autonomia universitária, garantida constitucionalmente, e os imperativos de controle e legalidade estrita que regem a Administração Pública (RIBEIRO, 2022).

Historicamente, a utilização dessas fundações foi objeto de controvérsias, oscilando entre a percepção de serem instrumentos indispensáveis à inovação e a crítica de servirem como mecanismos de "fuga ao direito público", operando muitas vezes como intermediárias de mão de obra ou "caixa dois" administrativo para despesas correntes das universidades (BRASIL, 2008). A Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, surgiu como marco regulatório inicial para disciplinar essa relação, estabelecendo balizas para a colaboração, mas sem eliminar as zonas cinzentas que permeiam a distinção entre o apoio logístico legítimo e a terceirização indevida de atividades finalísticas ou permanentes (BRASIL, 1994).

O advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC), reconfigurou o cenário das contratações públicas no Brasil, trazendo à tona a necessidade de reexaminar os fundamentos da contratação direta dessas entidades. Embora a nova lei tenha mantido, em seu artigo 75, inciso XV, a possibilidade de dispensa de licitação para instituições incumbidas da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional (BRASIL, 2021), a transição normativa reacendeu dúvidas hermenêuticas sobre a continuidade e os limites desse modelo. O problema central que se apresenta reside na definição precisa dos contornos operacionais dessas contratações sob a nova égide legal: até onde vai o conceito de "desenvolvimento institucional" e quais são os limites intransponíveis para evitar que a dispensa de licitação se converta em um cheque em branco para a precarização dos concursos públicos ou para a burla ao dever de licitar?

Além disso, a complexidade aumenta quando se observa a jurisprudência da Corte de Contas, que, ao longo dos anos, construiu um arcabouço de vedações — como a proibição de contratos genéricos ("guarda-chuva") e a exigência de nexo estrito entre o objeto contratado e a finalidade estatutária da fundação (BRASIL, 2008) — que agora deve ser compatibilizado com os instrumentos

de planejamento e governança exigidos pela NLLC, como o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos. A segurança jurídica dos gestores públicos depende, portanto, de uma interpretação que harmonize a flexibilidade necessária à inovação com o rigor dos controles de legalidade e transparência ativa (BRASIL, 2018).

Para responder a essa questão e delimitar os requisitos, limites e desafios interpretativos da contratação de fundações de apoio sob a Lei nº 14.133/2021, este estudo adota uma metodologia de abordagem qualitativa, de natureza exploratória-descritiva. O *corpus* de análise compreende a revisão da legislação regente, especificamente as Leis nº 14.133/2021 e nº 8.958/1994, os Decretos nº 7.423/2010 e nº 8.240/2014, bem como a análise da doutrina especializada e da jurisprudência consolidada do TCU. Foi conferida ênfase especial aos Acórdãos paradigmáticos nº 2.731/2008 e nº 1.178/2018 do Plenário do TCU, que estabelecem as diretrizes fundamentais sobre vedações, segregação de funções e transparência, além de manifestações recentes da Advocacia-Geral da União, como o Parecer Referencial nº 00005/2025, que orientam a aplicação das novas normas (BRASIL, 2025a).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O NOVO REGIME DE CONTRATAÇÃO DIRETA: REQUISITOS SUBJETIVOS E OBJETIVOS

A promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos não apenas consolidou normas esparsas, mas redefiniu a governança das contratações públicas no Brasil. No que tange à relação entre as IFES e as fundações de apoio, o novo diploma legal manteve a hipótese de contratação direta, agora alocada no artigo 75, inciso XV. Contudo, essa continuidade normativa não deve ser interpretada como uma manutenção do *status quo* procedimental; ao contrário, a nova legislação impõe um rigorismo maior na verificação dos requisitos subjetivos e objetivos para a validade da dispensa de licitação.

Sob a ótica dos requisitos subjetivos, a norma exige que a contratada seja uma instituição brasileira, sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, e que detenha inquestionável reputação ético-profissional (BRASIL, 2021). A materialização desses requisitos, no caso específico das fundações de apoio, dá-se mediante o cumprimento do disposto no artigo 2º, inciso III, da Lei nº 8.958/1994, que impõe o prévio registro e credenciamento junto aos Ministérios da Educação (MEC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) (BRASIL, 1994). Esse credenciamento não é um mero ato burocrático, mas uma condição *sine qua non* de habilitação jurídica e técnica, renovável periodicamente, que atesta a

regularidade da entidade para atuar como braço de apoio das IFES (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a qualificação da fundação perpassa a análise de sua constituição jurídica. Conforme leciona Bittencourt (2006), a entidade deve ser regida pelo Código Civil como fundação de direito privado, submetida à fiscalização do Ministério Público, o que reforça o caráter híbrido de sua atuação: uma entidade privada, mas finalisticamente vinculada ao interesse público estatal.

Quanto aos requisitos objetivos, a doutrina e a jurisprudência são uníssonas em afirmar que a dispensa de licitação não constitui um "cheque em branco" para a gestão universitária. A Súmula nº 250 do TCU cristalizou o entendimento de que a contratação direta somente é admissível quando houver "nexo efetivo" entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado (BRASIL, 2025a). Isso significa que o objeto do contrato deve estar estritamente vinculado a projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico ou estímulo à inovação, sendo vedada a utilização desse mecanismo para atividades de caráter genérico ou para a simples terceirização de mão de obra administrativa (BRASIL, 2008).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 72, aprofundou a exigência de instrução processual, afastando a ideia de que a contratação direta seria um procedimento simplificado ou automático. A nova sistemática exige uma *análise crítica* robusta na fase preparatória, demandando a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e, quando necessário, de Matriz de Riscos, instrumentos essenciais para demonstrar que a contratação direta é, de fato, a solução mais vantajosa e adequada ao interesse público (BRASIL, 2021). A mera indicação do dispositivo legal de dispensa é insuficiente; exige-se a demonstração da compatibilidade de preços com o mercado e a justificativa da razão da escolha do fornecedor, sob pena de responsabilização dos gestores por fuga ao dever de licitar.

Portanto, o novo regime jurídico reforça que a atuação das fundações de apoio deve se dar como "escritórios de projetos" ou de transferência de tecnologia, e não como substitutas da administração na execução de atividades rotineiras. A segurança jurídica dessas contratações depende, agora mais do que nunca, de um planejamento detalhado que evidencie o alinhamento estrito entre o objeto contratado e a missão institucional da universidade apoiada.

2.2 A NATUREZA JURÍDICA DO VÍNCULO: EXECUÇÃO SINGULAR VERSUS COMPARTILHADA

A correta tipificação do instrumento jurídico a ser celebrado entre as IFES e suas fundações de apoio — se contrato ou convênio — constitui um dos pontos de maior tensão hermenêutica no direito administrativo contemporâneo. A doutrina clássica, ao diferenciar esses institutos, tradicionalmente se apoia no critério dos interesses: haveria contrato quando os interesses fossem

opostos e contraditórios (comutatividade), e convênio quando os interesses fossem convergentes e comuns (mutualidade).

Todavia, essa distinção tradicional revela-se insuficiente e anacrônica para disciplinar a complexa relação entre as universidades e suas fundações. Conforme leciona Ribeiro (2022), a aplicação do critério do interesse nesse ecossistema conduz a uma aporia, pois, por design institucional e força de lei, os interesses da fundação de apoio jamais são contrapostos aos da instituição apoiada; ao contrário, sua missão estatutária é, invariavelmente, dar suporte às atividades finalísticas da universidade. Sob essa ótica limitada, todos os ajustes seriam convênios, o que contradiz a própria Lei nº 8.958/1994, que prevê expressamente a celebração de contratos.

Diante da insuficiência dos critérios da comutatividade e do interesse, torna-se indispensável adotar uma nova matriz teórica baseada no "modo de execução do objeto". Ribeiro (2022) propõe uma distinção dogmática que afasta a análise das intenções subjetivas dos partícipes e foca na realidade fática da alocação de recursos e responsabilidades: a dicotomia entre execução singular e execução compartilhada.

2.2.1 A lógica contratual: execução singular

A execução singular ocorre quando a IFE demanda um serviço ou produto específico e a fundação de apoio assume a responsabilidade de entregá-lo utilizando, preponderante ou exclusivamente, sua própria estrutura administrativa e de pessoal. Nesse cenário, a fundação atua como uma autêntica prestadora de serviços, assumindo os custos e os riscos da execução (RIBEIRO, 2022).

Nesta modalidade, materializa-se a lógica contratual *stricto sensu*. A relação jurídica é pautada pela contraprestação: a universidade paga um preço e a fundação entrega o objeto (um curso de especialização gerido inteiramente pela fundação, a importação de um equipamento, ou a gestão de um evento). Não há, aqui, a mistura de recursos humanos e materiais da universidade na atividade-meio da execução, mas sim uma delegação de tarefas que a fundação deve cumprir com autonomia.

A identificação da execução singular é fundamental para legitimar a cobrança de taxas de administração que incluam bonificações ou margens operacionais. Uma vez que a fundação suporta os custos de execução e os riscos do negócio jurídico, é lícito que o preço contratado contemple não apenas o ressarcimento de despesas, mas também uma margem que garanta a saúde financeira da entidade privada, desde que compatível com os preços de mercado e devidamente justificada, conforme exige a Súmula 250 do TCU (BRASIL, 2025a).

2.2.2 A lógica convencional: execução compartilhada

Por outro lado, a execução compartilhada caracteriza-se pela verdadeira comunhão de esforços e recursos para o atingimento de um fim comum. Diferentemente da execução singular, aqui a fundação de apoio não atua sozinha; a execução do objeto flui de ambos os polos da relação jurídica. Há uma imbricação operacional onde a universidade aporta capital intelectual, laboratórios, servidores públicos e infraestrutura, enquanto a fundação aporta a agilidade administrativa e a gestão financeira (RIBEIRO, 2022).

Neste modelo, típico do convênio, o risco de confusão patrimonial é elevado, exigindo controles muito mais rígidos. O Acórdão nº 2.731/2008 do Plenário do TCU alerta para o perigo de se utilizar essa modelagem para mascarar a terceirização de mão de obra ou o desvio de finalidade, onde a fundação figuraria como mera intermediária financeira ("caixa dois" administrativo) de atividades que a universidade já realiza (BRASIL, 2008).

Na execução compartilhada, a cobrança de taxa de administração sofre restrições severas. Como os custos de execução são partilhados e a universidade já contribui com parcela significativa dos insumos (bens tangíveis e intangíveis), a remuneração da fundação deve restringir-se ao ressarcimento estrito dos custos operacionais incorridos, vedando-se a percepção de lucro ou bonificação que desnature o caráter cooperativo do ajuste (BRASIL, 2025a).

A distinção proposta não é meramente acadêmica, mas possui profundas implicações práticas para a segurança jurídica do gestor. A opção pelo instrumento equivocado — celebrar convênio quando há execução singular ou contrato quando há execução compartilhada — pode ensejar a responsabilização por dano ao erário, seja pelo pagamento indevido de taxas de administração, seja pela ausência de ressarcimento pelo uso de bens públicos, conforme reiterada jurisprudência da Corte de Contas:

[...] 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 nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (BRASIL, 2025a).

Portanto, a regularidade da contratação direta sob a égide da Lei nº 14.133/2021 depende da capacidade da Administração de diagnosticar o modo de execução do objeto. Se a fundação age como "escritório de projetos" com autonomia e risco, celebra-se contrato; se atua em simbiose operacional com a universidade, partilhando meios e fins, o instrumento adequado é o convênio, com as devidas cautelas de transparência e prestação de contas.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa classifica-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, voltada à compreensão hermenêutica do regime jurídico aplicável às fundações de apoio sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). O método de abordagem adotado é o hipotético-dedutivo, partindo-se da análise das normas gerais de licitação e contratos administrativos para verificar sua incidência específica nas relações entre as IFES e as entidades privadas sem fins lucrativos que lhes dão suporte.

O procedimento técnico utilizado consubstancia-se na pesquisa bibliográfica e documental. O *corpus* de análise foi constituído a partir de três eixos fundamentais: a legislação regente, a doutrina especializada e a jurisprudência dos órgãos de controle.

No eixo legislativo, procedeu-se ao exame sistemático da Lei nº 14.133/2021, especificamente o artigo 75, inciso XV, confrontando-o com a Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as IFES e as fundações de apoio, e seus regulamentos, notadamente o Decreto nº 7.423/2010 (BRASIL, 1994; BRASIL, 2010; BRASIL, 2021). Também foram objeto de análise atos normativos infralegais recentes que impactam a governança dessas parcerias, como a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024 e as orientações da Controladoria-Geral da União sobre transparência ativa (BRASIL, 2025b).

No eixo jurisprudencial, a pesquisa concentrou-se na análise de conteúdo de acórdãos paradigmáticos do TCU e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Foram selecionados arestos que delimitam as fronteiras da legalidade na contratação direta, com destaque para o Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário, que estabeleceu as vedações ao desvio de finalidade e à terceirização irregular, e o Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário, que fixou diretrizes rigorosas de transparência na gestão de recursos (BRASIL, 2008; BRASIL, 2018). Ainda, examinou-se a ADPF 854 do STF, cuja decisão recente impôs novos deveres de rastreabilidade na execução de emendas parlamentares por entidades do terceiro setor (BRASIL, 2025c).

Por fim, no eixo doutrinário e consultivo, a investigação amparou-se em manifestações da Advocacia-Geral da União (AGU), utilizando como fonte primária o Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-UFFS/PFUFS/PGF/AGU, que orienta a aplicação da dispensa de licitação no âmbito das universidades federais, e em artigos científicos que discutem a natureza jurídica do vínculo — se contratual ou convencional — entre as instituições apoiadas e as fundações, como a obra de Ribeiro (2022) (BRASIL, 2025a; RIBEIRO, 2022).

A análise dos dados seguiu a técnica de triangulação, confrontando os textos legais com a interpretação pretoriana e as práticas administrativas identificadas nos pareceres jurídicos, visando

identificar os requisitos de validade, os limites operacionais e os desafios interpretativos que compõem o problema de pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 LIMITES MATERIAIS: O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E AS VEDAÇÕES DO TCU

A flexibilidade administrativa conferida pela Lei nº 8.958/1994 e reafirmada pelo art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, não constitui um salvo-conduto para o afastamento das normas de direito público. Pelo contrário, a jurisprudência da Corte de Contas construiu, ao longo das últimas décadas, um sistema de "freios e contrapesos" hermenêuticos para evitar que a fundação de apoio se converta em um instrumento de fuga ao dever de licitar ou de burlar o concurso público. A análise dos limites materiais dessa contratação perpassa, necessariamente, pelo enfrentamento das zonas cinzentas que orbitam o conceito de "desenvolvimento institucional" e as práticas administrativas condenadas pelos órgãos de controle.

4.1.1 O perigo dos contratos "guarda-chuva" e a exigência de nexos causal

Uma das patologias mais combatidas pelo controle externo é a celebração dos denominados contratos "guarda-chuva" (ou genéricos). Estes instrumentos caracterizam-se pela ausência de objeto determinado, servindo como uma estrutura aberta para acomodar demandas supervenientes e desconexas da instituição apoiada, muitas vezes sem o devido planejamento ou cobertura orçamentária prévia.

O Tribunal de Contas da União, no paradigmático Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário, firmou entendimento de que é vedada a celebração de ajustes genéricos. A Corte exige que cada contrato esteja visceralmente vinculado a um projeto específico, com prazo determinado e produto mensurável (BRASIL, 2008). A lógica jurídica é que a fundação de apoio não é contratada para prestar serviços gerais à universidade, mas para apoiar a execução de um projeto finalístico delimitado.

Nesse sentido, Bittencourt (2006) leciona que a validade da dispensa de licitação depende da existência de um projeto específico de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional. Não basta a existência de um contrato; é necessária a comprovação documental do projeto acadêmico ou institucional que lhe dá suporte, sob pena de o ajuste servir apenas como um mecanismo de intermediação administrativa ou "caixa dois" para despesas correntes, prática rechaçada pela Súmula 250 do TCU (BRASIL, 2025a).

Recentemente, a Advocacia-Geral da União ratificou esse entendimento sob a égide da Nova

Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), mantendo a vigência da Orientação Normativa nº 14, que veda contratos sem definição clara de objeto ou destinados a atender necessidades permanentes da instituição (BRASIL, 2024; BRASIL, 2025a). Portanto, o gestor que autoriza um contrato sem o lastro de um projeto básico detalhado e com metas claras incorre em grave irregularidade, sujeitando-se à responsabilização por ato de gestão antieconômico e ilegal.

4.1.2 A tensão entre desenvolvimento institucional e manutenção administrativa

O conceito de "desenvolvimento institucional" é, certamente, o ponto de maior tensão hermenêutica na aplicação da Lei nº 8.958/1994. Historicamente, houve uma elasticidade indevida desse conceito para albergar despesas de custeio e manutenção da máquina administrativa, subvertendo a *mens legis*.

O TCU e a doutrina especializada estabeleceram uma distinção crucial: desenvolvimento institucional implica uma melhoria mensurável nos indicadores de desempenho da IFE (eficácia e eficiência), algo que agrega valor e inova a gestão; já a manutenção refere-se à conservação do *status quo* operacional. Conforme o Acórdão nº 2.731/2008, é irregular a contratação de fundação de apoio para serviços de limpeza, vigilância, portaria, conservação predial e atividades de secretariado, pois tais serviços são continuados e não promovem, *per se*, o desenvolvimento institucional (BRASIL, 2008).

A contratação desses serviços via fundação configura burla ao dever de licitar, pois são atividades comuns de mercado que não exigem a expertise de uma entidade voltada à ciência e tecnologia. Ribeiro (2022) reforça que o simples fato de uma obra ou serviço melhorar a infraestrutura da universidade não o qualifica automaticamente como desenvolvimento institucional; é necessário que essa obra esteja atrelada a um programa estratégico de expansão ou inovação pedagógica, devidamente consignado no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da instituição.

4.1.3 Gestão de pessoas e bolsas: entre o fomento e a precarização

A gestão de recursos humanos por intermédio das fundações de apoio apresenta dois riscos jurídicos elevados: a contratação de pessoal para atividade-fim (burla ao concurso público) e o pagamento de bolsas como complemento salarial (burla ao teto remuneratório e à incidência tributária).

A legislação veda expressamente a utilização de contratados pela fundação para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos e salários das IFES (BRASIL, 2008). A fundação não pode atuar como mera intermediadora de mão de obra (*interposition of person*), sob

pena de nulidade do vínculo e responsabilização trabalhista subsidiária da Administração Pública.

Quanto às bolsas, o Decreto nº 7.423/2010 e a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.178/2018) impõem que estas sejam restritas a atividades de ensino, pesquisa e extensão, vedando-se sua concessão para atividades de contraprestação de serviços administrativos ou rotineiros. A bolsa deve ter natureza de doação civil para fomento acadêmico, e não de remuneração laboral. O TCU tem apontado como irregularidade grave o pagamento continuado de bolsas a servidores para o desempenho de funções que já são suas por dever de ofício, caracterizando enriquecimento sem causa ou pagamento de "sobresalário" disfarçado, livre de tributação (BRASIL, 2018).

Ademais, exige-se transparência ativa na seleção dos bolsistas. A escolha não pode ser direcionada ou baseada em critérios subjetivos do coordenador do projeto. É obrigatório que haja processo seletivo simplificado, com publicidade dos editais e resultados, garantindo-se a impessoalidade e a isonomia no acesso aos recursos públicos geridos pela fundação (BRASIL, 2018).

4.2 TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA NA ERA DA INFORMAÇÃO

A modernização do Estado brasileiro e a legitimidade das parcerias entre o setor público e o terceiro setor dependem diretamente da superação da cultura do segredo e da implementação de mecanismos robustos de *accountability*. No ecossistema das fundações de apoio, a transparência não deve ser compreendida como um mero cumprimento burocrático de disponibilização de dados, mas como um instrumento de controle social e de eficiência administrativa. A "Era da Informação" impõe que a gestão dos recursos — sejam eles financeiros ou patrimoniais — submeta-se ao escrutínio público em tempo real, exigindo uma reconfiguração da governança nas IFES e nas ICTs.

4.2.1 A transparência ativa como dever inafastável

A promulgação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) inaugurou um novo paradigma na Administração Pública, transitando da cultura do sigilo para a regra da publicidade. O artigo 2º da referida lei é taxativo ao estender seus efeitos às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse coletivo (BRASIL, 2011). Nesse contexto, as fundações de apoio, ao gerirem recursos oriundos de contratos e convênios com as IFES, submetem-se ao dever de transparência ativa, ou seja, a obrigação de divulgar informações de interesse geral independentemente de solicitação.

O TCU, por meio do paradigmático Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário, aprofundou essa exigência, estabelecendo que a transparência deve observar os requisitos de completude, granularidade e interoperabilidade dos dados. Não basta, portanto, a publicação de extratos genéricos;

exige-se a disponibilização, em sítio eletrônico específico e de fácil acesso, da íntegra dos projetos, dos planos de trabalho e, crucialmente, da relação nominal de bolsistas e pagamentos efetuados (BRASIL, 2018).

A auditoria que fundamentou o referido aresto constatou que a opacidade na seleção de bolsistas e na execução financeira constitui um dos maiores riscos de integridade nessas parcerias. Assim, a Corte de Contas determinou que as IFES e suas fundações divulguem os processos de seleção em tempo real, detalhando os beneficiários, os valores pagos e a carga horária dedicada, permitindo o controle concomitante pela sociedade e pelos órgãos de fiscalização (BRASIL, 2018).

Recentemente, essa obrigação de rastreabilidade foi reforçada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854, que, ao tratar das emendas parlamentares, determinou que as entidades do terceiro setor, incluindo fundações de apoio, devem observar deveres estritos de transparência e rastreabilidade na execução desses recursos, vedando a obscuridade na aplicação de verbas públicas (BRASIL, 2025c). A Controladoria-Geral da União (CGU), em guia orientativo, ratifica que a transparência deve permitir a identificação do nexo causal entre a receita pública e a despesa executada, exigindo a publicação de relatórios de execução físico-financeira atualizados (BRASIL, 2025b).

4.2.2 A segregação de funções e o combate ao "dono do projeto"

A governança corporativa aplicada ao setor público exige a implementação de controles internos que mitiguem o risco de conflito de interesses e de fraude. Um dos pilares desse sistema é a segregação de funções, princípio segundo o qual as atividades de propositura, execução, fiscalização e pagamento não podem concentrar-se nas mãos de um único agente.

Historicamente, o modelo de gestão de projetos nas universidades federais propiciou o surgimento da figura do "coordenador proprietário do projeto", servidor que, simultaneamente, captava o recurso, indicava os bolsistas (muitas vezes sem critérios objetivos), autorizava as compras e atestava a prestação de serviços. O Decreto nº 7.423/2010, em seu artigo 12, § 1º, inciso IV, combate frontalmente essa prática, exigindo que as IFES evitem que a propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização do projeto se concentrem em um único servidor (BRASIL, 2010).

A Procuradoria Federal junto às IFES, em manifestações consultivas, tem alertado que a ausência dessa segregação compromete a impessoalidade e a moralidade administrativa. Recomenda-se que a fiscalização do contrato seja exercida por agente distinto do coordenador acadêmico, garantindo uma verificação isenta do cumprimento do objeto e da regularidade das despesas (BRASIL, 2025a). O TCU, no Acórdão nº 2.731/2008, já havia alertado para a necessidade de

profissionalizar a gestão, retirando do pesquisador o ônus — e o poder excessivo — sobre a gestão financeira, que deve ficar a cargo da estrutura administrativa da fundação, sob supervisão da universidade (BRASIL, 2008).

4.2.3 Gestão de recursos: o princípio da conta específica

A rastreabilidade dos recursos públicos depende diretamente da organização financeira dos projetos. É vedada a utilização do mecanismo de "caixa único" na fundação de apoio, onde recursos de diversos projetos são misturados em uma conta bancária geral, inviabilizando a identificação da origem e do destino de cada centavo.

A legislação e a jurisprudência impõem a obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica para cada projeto, convênio ou contrato firmado (BRASIL, 2008). Essa exigência visa garantir o estabelecimento do nexo causal financeiro: cada despesa paga deve corresponder a um débito na conta específica do projeto que a financiou. O Decreto nº 7.423/2010 e as normas de transferência de recursos (como a Portaria Interministerial nº 424/2016) reforçam que os rendimentos financeiros auferidos nessas contas devem ser revertidos obrigatoriamente ao objeto do projeto, sendo vedada sua apropriação pela fundação como taxa de administração disfarçada (BRASIL, 2010).

Outrossim, conforme o entendimento consolidado na Súmula 250 do TCU e no Acórdão 2.731/2008, o conceito de "recurso público" abrange não apenas o numerário transferido, mas também as receitas auferidas com o uso do patrimônio tangível (laboratórios) e intangível (marca, nome) da universidade. Tais receitas devem transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional antes de serem aplicadas, ou serem geridas em contas específicas com total transparência e prestação de contas aos órgãos de controle (BRASIL, 2008).

Em suma, a governança na relação entre IFES e fundações de apoio na atualidade não admite amadorismo. A segurança jurídica dos gestores depende da implementação de portais de dados abertos, da rigorosa separação de responsabilidades e da gestão financeira individualizada, transformando a "caixa preta" de outrora em uma "vitrine" de boas práticas administrativas.

5 CONCLUSÃO

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 não representou, como alguns temiam, o ocaso da relação entre as IFES e as fundações de apoio. Ao contrário, o novo diploma legal, ao recepcionar a hipótese de dispensa de licitação em seu artigo 75, inciso XV, reafirmou a importância estratégica dessas entidades para o ecossistema de ciência, tecnologia e inovação nacional. Contudo, a análise sistêmica do novo ordenamento jurídico revela uma mudança de paradigma: a transição de um

modelo pautado na informalidade e na flexibilidade a qualquer custo para um regime de profissionalização, governança e *compliance* rigoroso.

Em resposta ao objetivo central deste estudo, conclui-se que a contratação direta de fundações de apoio permanece plenamente legítima e constitucional, desde que superada a fase histórica de "amadorismo" ou de "uso instrumental" dessas entidades. A fundação não pode mais ser encarada como um mecanismo de "fuga ao direito público", atuando como mera intermediadora de mão de obra ("laranja") ou como um departamento de compras paralelo ("caixa dois" administrativo), práticas veementemente rechaçadas pela doutrina de Bittencourt (2006) e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente no Acórdão nº 2.731/2008 (BRASIL, 2008). A legitimidade da dispensa de licitação reside, agora, na comprovação inequívoca do nexo estrito entre o objeto contratado e a finalidade estatutária da fundação, afastando-se de objetos genéricos ou de manutenção predial que desvirtuam o conceito de desenvolvimento institucional.

O futuro dessas parcerias, portanto, depende da capacidade das IFES de internalizarem a cultura do planejamento. A instrução processual sob a Lei nº 14.133/2021 exige que a demanda seja justificada não apenas pela conveniência, mas por estudos técnicos preliminares (ETP) e matrizes de risco que demonstrem a vantajosidade real da solução (BRASIL, 2021). O "desenvolvimento institucional" deve deixar de ser um conceito retórico para se tornar uma meta mensurável, consignada no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da universidade, conforme preconiza o Decreto nº 7.423/2010 (BRASIL, 2010).

Ademais, a sobrevivência desse modelo de gestão exige a adesão irrestrita à transparência ativa. Conforme delineado no Acórdão nº 1.178/2018 do TCU e reforçado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854, a sociedade exige rastreabilidade total do recurso público (BRASIL, 2018; BRASIL, 2025c). As fundações devem transitar da opacidade para a visibilidade, implementando portais de dados abertos que permitam o controle social concomitante sobre a seleção de bolsistas, a execução financeira e os resultados alcançados.

Em síntese, a relação entre universidades e fundações de apoio encontra-se em encruzilhada: ou evolui para um modelo de parceria estratégica orientada por resultados, transparência radical e controles robustos, ou sucumbe ao peso das irregularidades passadas e das desconfianças presentes. A Lei 14.133/2021 oferece o arcabouço normativo; cabe aos gestores, órgãos de controle e à comunidade acadêmica construir, colaborativamente, uma cultura de integridade que preserve a agilidade necessária à inovação sem jamais transigir com os princípios republicanos da impessoalidade, moralidade e eficiência que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Contratação de fundações com dispensa de licitação na área federal. Revista do TCU, Brasília, v. 37, n. 108, p. 25-33, jan./abr. 2006.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. 00008/2024/CNLCA/CGU/AGU. Processo administrativo n. 50000.002670/2021-99. Brasília: Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer Referencial nº 00005/2025/PF-UFFS/PFUFFS/PGF/AGU. Assunto: Dispensa de licitação para contratação de fundação de apoio. Procuradoria Federal junto à Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó, 15 set. 2025a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia de transparência ativa sobre alocação de emendas parlamentares em fundações de apoio. Brasília: CGU, fev. 2025b.

BRASIL. Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 12 jan. 2025c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 23/05/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 26/11/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2025.

RIBEIRO, Ricardo Silveira. Relações jurídicas das fundações de apoio com instituições de ensino superior, centros de pesquisa públicos e terceiros: parcerias estratégicas no marco legal das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 12, n. 2, p. 386-408, 2022.