

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a prominent, large, white, abstract sculpture of a seated figure in the foreground. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The sky is blue with scattered white clouds. In the bottom left corner, there is a bed of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

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

Support foundations legal relationships among high education institutions, public research centers, and third parties: strategic partnerships in the legal framework of public policies on science, technology and innovation

Ricardo Silveira Ribeiro

Sumário

POLÍTICAS DE PROTEÇÃO A GRUPOS VULNERÁVEIS	13
O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NA REGIÃO AMAZÔNICA BRASILEIRA.....	15
Beatriz Souza Costa e Camilla de Freitas Pereira	
“PROGRAMA HOSPEDAGEM PARA IDOSOS” E ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA AGENDA.....	34
Fabiana Rodrigues Barletta e Carolina Silvino de Sá Palmeira	
MULHERES, COTA DE GÊNERO E PODER LEGISLATIVO: UMA ABORDAGEM DAS JUSTIFICATIVAS DO PROJETO DE LEI N.º 1.256/2019 À LUZ DO LIBERALISMO IGUALITÁRIO DE JOHN RAWLS	58
Victória Taglialegra Salles, Rainer Bomfim e Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia	
PROTECTION OF PEOPLE LIVING WITH HIV/AIDS IN IRAN: CHALLENGES AND RESPONSIBILITIES	74
Arian Petoft e Mahmoud Abbasi	
FACILITADOR INTERCULTURAL SORDO EN SALUD PARA CHILE: ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA A PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE SALUD DE MIGRANTES INTERNACIONALES.....	97
Valeria Campos e Ricardo Cartes-Velásquez	
POLÍTICAS PÚBLICAS E AMBIENTE DIGITAL	124
¿UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD? PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CHILENA	126
Pablo Contreras	
BRECHA DIGITAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL: ¿PUEDEN LAS TIC CAMBIAR EL STATUS QUO?	151
Andrés Cernadas Ramos, Bran Barral Buceta e Ángela Fernández Da Silva	
CONSTITUCIONALISMO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAIS: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	177
José Sérgio da Silva Cristóvam, Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Thanderson Pereira de Sousa	
TEMAS DIVERSOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	195
QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: A PERCEPÇÃO DOS MAGISTRADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS	197
Michelle Araújo Luz Cilli, Waldecy Rodrigues e Alex Pizzio	

PROPOSTA DE UM ÍNDICE SÍNTESE PARA O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	214
Andrea Pereira de Freitas e Gustavo Inácio de Moraes	
A FUNÇÃO DO JURISTA NA DEFESA DA SEGURIDADE SOCIAL E O ARGUMENTO DO COST OF RIGHTS	234
João Paulo Mansur	
O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL FINLANDÊS E SEU MODELO EDUCACIONAL	251
André Augusto P. Brandão e Andrea Bello	
LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL EN RELACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA DE LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS	270
Jhon Jairo Mosquera Rodas	
DIRETRIZES PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DAS COMPRAS PÚBLICAS	288
Ednaldo Silva Ferreira Júnior	
A QUEM SE DESTINAM AS CHAMADAS PÚBLICAS?: OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	308
Raquel Hunger, Flávia Milagres Campos e Susana Moreira Padrão	
BIENES COMUNES URBANOS, DOMINIO PÚBLICO Y AUTONOMÍAS TERRITORIALES: ALGUNAS PROPUESTAS PARA CHILE, A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA ITALIANA DE LOS BENI COMUNI	327
Benoît Delooz Brochet	
REPENSAR A DEMOCRACIA: A HIPÓTESE DA DEMOCRACIA ALEATÓRIA REVISITADA	344
Deo Campos Dutra e Eduardo F. de Oliveira Jr.	
ANÁLISE DO RESP. N.º 975.834/RS: O STJ NA ENCRUZILHADA ENTRE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR, SOCIETÁRIO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	364
João Manoel de Lima Junior e Thaíse Zacchi Pimentel	
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	385
Ricardo Silveira Ribeiro	
A SUSTENTABILIDADE À LUZ DA PERSPECTIVA JURISDICCIONAL “À BRASILEIRA”: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	408
Francieli lung Izolani, Frederico Thaddeu Pedroso, Jerônimo Siqueira Tybusch e Francielle Benini Agne Tybusch	

APORTES DA ANÁLISE ECONÔMICA NO ESTUDO DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E O RISCO DA PROMOÇÃO DESIGUAL DE DIREITOS.....	426
Daniel Castanha de Freitas, Vivian Lopez Valle e Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto	
AVANÇOS NO DEBATE DA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: UM OLHAR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	449
Jorge Leal Hanai, Suely de Fátima Ramos Silveira e Nina Rosa da Silveira Cunha	
OUTROS TEMAS	476
ASPECTOS GERAIS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) E PELA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)	478
Antônio Márcio da Cunha Guimarães e Miguel Souza Dantas Neto	
A ESTRUTURA LINGUÍSTICO-DISCURSIVA DO VOTO DO MINISTRO BARROSO NA ADO 26 E NO MI 4733: UMA REFLEXÃO À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO CONTRA-HEGEMÔNICO...	496
Maria Eugenia Bunchaft	

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*

Support foundations legal relationships among high education institutions, public research centers, and third parties: strategic partnerships in the legal framework of public policies on science, technology and innovation

Ricardo Silveira Ribeiro**

Resumo

Este artigo analisa as possíveis relações jurídicas das fundações de apoio com instituições de ensino superior, centros de pesquisa públicos e terceiros no marco legal da execução de projetos de ciência, tecnologia e inovação. O objetivo fundamental é propor um novo critério classificatório aplicável às possíveis relações entre fundações de apoio, IFES, demais ICTs e terceiros, notadamente em função das alterações legislativas no marco legal da ciência, tecnologia e inovação entre 2016 e 2018. Na segunda seção, após revisão de literatura e crítica aos critérios tradicionais de distinção dos convênios e contratos administrativos (interesse, comutatividade e objeto), foi proposta uma nova diferenciação baseada na “forma de execução do objeto”, se singular ou compartilhada, e na distribuição dos “custos de execução” do ajuste. Na terceira seção, foram identificadas três relações jurídicas possíveis com terceiros denominadas de “triangulação”, “intermediação” e “captação direta”. Em cada uma delas, o artigo delimitou requisitos específicos de legalidade que devem ser seguidos pelos gestores públicos e dirigentes das fundações com o objetivo de minimizar riscos jurídicos perante órgãos de controle externo. As novas classificações possuem forte impacto em políticas pública de ciência, tecnologia e inovação, pois permitem apontar desenhos institucionais flexíveis e seguros de parcerias estratégicas com instituições de ensino, centros de pesquisa públicos e a iniciativa privada. Espera-se suprir uma lacuna doutrinária que, historicamente, foi preenchida, apenas, por interpretações restritivas do Tribunal de Contas da União baseadas no marco legal anterior.

Palavras-chave: Ciência, Tecnologia e Inovação; PD&I; Fundações de Apoio; Convênios; Contratos Administrativos; CT&I.

* Recebido em 26/05/2021
Aprovado em 06/08/2021

** Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.
E-mail: ricardosilveira1976@gmail.com.

Abstract

This article analyzes the possible legal relationships of support foundations with higher education institutions, public research centers, and third parties in the legal framework of the execution of science, technology and innovation projects. The main goal is to propose a new interpretative framework of these relationships based on the changes promoted by the legislation between 2016 and 2018. In the second section, after reviewing the literature and criticizing the traditional criteria for distinguishing administrative covenants and contracts (interest, commutativity and object), a new differentiation was proposed based on the “form of execution of the object”, whether singular or shared, and on the distribution of the “execution costs” of the adjustment. In the third section, three possible legal relationships with third parties called “triangulation”, “intermediation” and “direct funding” were identified. In each of them, the article outlined specific legal requirements that must be followed by public managers and founders’ directors in order to minimize legal risks before external control bodies. The conclusions have a strong impact on public science, technology and innovation policies, as they allow pointing out flexible and secure institutional designs of strategic partnerships with educational institutions, public research centers, and the private sector. This is expected to fill a gap that, historically, has been filled only by restrictive interpretations by the Federal Court of Accounts.

Keywords: Science, Technology and Innovation; RDI; Support Foundations; Covenants; Administrative Contracts; R&D.

1 Introdução

A literatura econômica enfatiza a existência de forte correlação entre níveis significativos de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I e desenvolvimento econômico. Investimentos nessa área e um ambiente institucional favorável tendem a aumentar a produtividade total dos fatores e, desse modo, espera-se que, em longo prazo, incentivos às atividades de PD&I gerem crescimento econômico significativo com impactos substanciais na economia¹ e na capitalização de conhecimento (*capitalization of knowledge*), isto é, na conversão direta ou indireta de conhecimento acumulado em valor.²

No Brasil, como os centros de pesquisa públicos e instituições de ensino superior ou são órgãos da administração pública direta, ou adotam a natureza jurídica de autarquias ou fundações públicas, investimentos significativos em inovação são, fortemente, regulados por normas do regime jurídico-administrativo. Isso significa que o ambiente é marcado por restrições à liberdade de atuação do ente público na celebração de parcerias com o setor privado.

Para contornar esse problema, a legislação atribuiu às fundações privadas regidas pelo Código Civil a tarefa de intermediar as relações entre os entes públicos e a iniciativa privada. Nominadas como “fundações de apoio”, essas instituições possuem o objetivo de amparar as atividades finalísticas das instituições públicas de ensino e de pesquisa científica e tecnológica (art. 2º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994). Na acepção original, portanto, são “entes de colaboração”³ com o Estado que foram concebidos para facilitar as relações das Ins-

¹ AKCALI, Burcay Yasar; SISMANOGLU, Elcin. Innovation and the effect of research and development (R&D) expenditure on growth in some developing and developed countries. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 195, 2015. p. 774; LEDERMAN, Daniel. Product innovation by incumbent firms in developing economies: the roles of research and development expenditures, trade policy, and the investment climate. Policy research working paper. The World Bank development research group: n. 4319, 2007. p. 1.

² VIALE, Riccardo. Knowledge-driven capitalization of knowledge. In: VIALE, Riccardo; ETZKOWITZ, Henry (ed.). *The capitalization of knowledge: a triple helix of university-industry-government*. Northampton: EE, 2010, p. 31.

³ ALMEIDA, Edvaldo de. Serviços sociais autônomos: identificação e distinções de entidades prestadoras de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, 2021. p. 63.

tituições Federais de Ensino Superior (IFES) e, demais Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) públicas⁴ com a iniciativa privada e, com isso, desburocratizar o ambiente de celebração de parcerias estratégicas.

A concretização desse desenho original, contudo, não tem sido fácil. O recebimento usual de recursos públicos e sua própria interação com IFES e demais ICTs atraem para si a incidência de várias normas do regime jurídico do Direito Público, tornando o ambiente regulatório extremamente difícil para os pesquisadores em geral. Incertezas quanto à licitude das possíveis relações com instituições apoiadas e a iniciativa privada⁵ submetem dirigentes de fundações de apoio e gestores públicos a enorme risco jurídico perante órgãos de controle, bloqueando, por aversão ao risco, possibilidades de parcerias em pesquisa e inovação que deveriam ser reputadas como normais à luz da legislação.⁶

Além disso, o passado, de intensa responsabilização por falhas, e a rejeição aos modelos de parceria até então não regulamentados⁷ somente agravou essa percepção de risco regulatório. Até 2013, poucas normas regravam as fundações de apoio e as instituições apoiadas em geral. Tal fato forçava os entes administrativos a atuarem em um ambiente de insegurança jurídica, pois, ressalvada a obrigação de reger-se pela legislação de licitações e contratos prevista na antiga redação do art. 3º, I, da Lei n.º 8.958/1994, restava pouco claro quais normas de direito público deveriam incidir sobre suas relações com as IFES, demais ICTs e terceiros.

Com a edição da Medida Provisória n.º 495/2010, posteriormente convertida na Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010, foram agregadas ao ordenamento regras importantes que, de certa forma, minimizaram a insegurança jurídica e atenderam às orientações dos órgãos de controle. Uma mudança mais profunda ainda ocorreu com a publicação da Lei n.º 12.863/2013 e com a expedição do Decreto n.º 8.241/2014. Finalmente, a Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e o Decreto n.º 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, trouxeram mudanças substanciais no regime jurídico das relações entre fundações de apoio e instituições apoiadas que ainda não foram objeto de análise jurídica detida pela doutrina.

Tendo essa preocupação em mente, o artigo objetiva propor um novo critério classificatório aplicável às possíveis relações jurídicas entre fundações de apoio, IFES, demais ICTs e terceiros. A ideia é suscitar um novo paradigma interpretativo dessas relações que faça sentido à luz do direito positivo, notadamente em relação ao quadro pós-alterações legislativas no marco legal da ciência, tecnologia e inovação entre os anos de 2016 e 2018.

Trabalhos empíricos recentes demonstram a relevância desse objetivo. Pesquisadores, professores e gestores entrevistados apontam que a “burocracia”⁸ nas relações jurídicas e os riscos jurídicos decorrentes da

⁴ No presente artigo, a sigla “IFES” denominará o conjunto de todas as Instituições Federais de Ensino Superior. O termo “IFE”, por outro lado, fará referência a uma única Instituição Federal de Ensino Superior.

⁵ INOCÊNCIO, Rosemary. *Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores*. 2017. Dissertação de Mestrado (Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. p. 78.

⁶ BITENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 171, jul./set. 2006. p. 308; RAUEN, Cristiane. O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-Empresa? *Radar*, n. 43, fev. 2016. p. 23; TURCHI, Lenita; ARCURI, Marcos. Interação de laboratórios públicos de pesquisa e empresas: avaliação dos coordenadores de laboratório das parcerias realizadas com o setor privado. *Radar*, n. 42, dez. 2015. p. 35.

⁷ Para um histórico dos embates entre fundações de apoio e órgãos de controle, cf. FEITOSA, Mônica. *Marcos regulatórios da relação fundações privadas de apoio e instituições públicas de ensino superior*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade de Montes Claros, Montes Claros, 2019. p. 90-99, Acórdão TCU n.º 2.731/2008 – Plenário e Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio, da Controladoria-Geral da União – CGU (Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ffeaud.cgu.gov.br%2Frelatorios%2Fdownload%2F10217.pdf&clen=1108983>. Acesso em: 27 jul. 2021).

⁸ ROSA, Rodrigo; FREGA, José. Intervenientes do processo de transferência tecnológica em uma universidade pública. *RAC/ANPAD*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, art. 1, p. 435-457, jul./ago. 2017. p. 447; SANTOS, Flávia dos; SILVA, Artur da; CHIMENTO, Marcelo. Barreiras à Interação Universidade-Empresa: um Estudo da UFPE no Setor Farmacêutico de Pernambuco. *Revista GEINTEC: gestão, inovação e tecnologias*, v. 10, n.4, out./dez., 2020. p. 5.737; CARVALHO, Bruno; TONELLI, Dany. Limites e possibilidades do marco legal da CT&I de 2016 para as Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 6, n. 2, p. 6-24, maio/ago., 2020. p. 17.

incerteza regulatória⁹ estão entre os fatores que mais dificultam a pesquisa e a apresentação de soluções de tecnologia no país. Como afirmam Lemos e Cario, no ambiente de inovação, o “modelo dentro do qual a universidade opera, muitas vezes, entra em choque com as demandas externas”,¹⁰ o que suscita a necessidade premente de implantação de um paradigma interpretativo que flexibilize as relações das instituições públicas com o setor privado sem descurar das regras de impessoalidade.

Para tanto, a primeira seção do artigo fará uma rápida revisão de literatura sobre os parâmetros clássicos de distinção entre “convênio” e “contrato”. Demonstraremos que esses critérios não se aplicam às possíveis relações das fundações de apoio com IFES e demais ICTs. Na seção seguinte, será desenvolvida uma versão alternativa da distinção, fundada no que denominaremos de critério do “modo de execução do objeto do ajuste”. Na terceira e última, serão sistematizadas as possíveis interações entre fundações de apoio e terceiros, com a apresentação de parâmetros para a classificação das relações jurídicas em três tipos – *triangulação*, *intermediação* e *captação direta*. Espera-se, com isso, demonstrar a licitude de vários modelos de ajuste historicamente questionados por órgãos de controle.¹¹

Uma observação final precisa ser feita. Como a recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seus arts. 190 e 191, previu a possibilidade de aplicação da Lei n.º 8.666/1993 e da Lei n.º 14.133/2021, simultaneamente, durante um prazo de, no mínimo, 2 (dois) anos, por opção da Administração, mencionamos ambas as normas ao longo da exposição, de modo a apontar ao leitor, objetivamente, a compatibilidade legal entre os diferentes marcos normativos. Quanto às demais normas específicas que mencionavam a lei de licitações anterior, estas foram preservadas pelo art. 189 da Lei n.º 14.133/2021, devendo apenas o intérprete e aplicador do direito adotar a nova lei em substituição às remissões à Lei n.º 8.666/1993.

2 Convênios e contratos nas relações entre fundações de apoio e instituições apoiadas

2.1 Critérios tradicionais: interesse, comutatividade e características do objeto

A literatura jurídica possui uma forma consagrada de distinguir “contratos” de “convênios” com ampla aplicação ao universo da celebração de ajustes entre fundações de apoio, IFES e demais ICTs.¹² Para a doutrina, a identificação do instituto adequado passa pela análise prévia da convergência ou não dos *interesses* dos sujeitos da relação jurídica ajustada. Como, nos convênios, os partícipes “querem a mesma coisa”¹³ e suas vontades adicionam-se¹⁴, sendo “a *cooperação*, e não o lucro”,¹⁵ o elemento fundamental de suas configurações internas, estes seriam acordos de vontade celebrados entre entes públicos ou entre ente público e privado com o intuito de satisfazerem objetivos de *interesse comum*.¹⁶

⁹ MARTINS, Geane. *Convênios e Legislação: um estudo sobre a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco*. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. p. 76.

¹⁰ LEMOS, Dannyela; CARIO, Sílvio. O sistema nacional e regional de inovação e sua influência na interação universidade-empresa em Santa Catarina. *Revista de Gestão*, n. 24, p. 25-57, 2017. p. 53.

¹¹ Atente-se que o artigo não discutirá decisões dos órgãos de controle que detectam vícios cabalmente indefensáveis, como sobrepreços, desvios de finalidade, falta de transparência, pagamentos de bolsas acima do teto remuneratório dos servidores públicos, ausência de prestação de contas, aplicações de recursos não autorizada pelo plano de trabalho e/ou projeto.

¹² Há vários critérios para essa distinção (cf. revisão de literatura em NOGUEIRA, Erico Ferrari. Convênio administrativo: espécie de contrato? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: v. 258, set./dez., p. 81-113, 2011, seção 4). Este artigo, contudo, terá como foco as distinções utilizadas usualmente nos ajustes com fundações de apoio.

¹³ DI PIETRO, Maria Sílvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001. p. 84.

¹⁴ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 789.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017, capítulo V, seção XVIII.

¹⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 804; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*

Em contratos, por outro lado, a Administração Pública deseja adquirir algo ou obter uma prestação, enquanto o particular deseja um preço que lhe assegure lucro. Os interesses, nesse sentido, seriam contrapostos porque, enquanto uma das partes deseja obter uma vantagem econômica, a outra deseja um bem ou prestação com o menor dispêndio.¹⁷ A distinção, portanto, baseia-se em uma ideia bastante simples: se a motivação for a celebração de um ajuste de interesses comuns, isto é, se os partícipes perseguirem objetivos não contraditórios, deverão firmar um convênio; do contrário, um contrato.

Um segundo critério de distinção entende que, embora os convênios acarretem objetivos comuns entre concedente e conveniente e os contratos resultem de objetivos contrapostos, o essencial seria distinguir os dois institutos a partir da verificação da presença ou ausência da *comutatividade*. Se há transferência patrimonial e pagamento em dado negócio jurídico, está-se diante de um contrato; se o objeto a ser executado resulta de um agir em comum, sem transferência patrimonial ou remuneração para uma das partes, está-se diante de um convênio.¹⁸

O Tribunal de Contas da União (TCU) aventou, ainda, um terceiro parâmetro complementar, não reportado pela literatura, para a distinção entre convênios e contratos. Fundado em uma espécie de *critério do objeto*, o Acórdão n.º 1.234/2017 – Plenário fixou o entendimento de que o conteúdo do instrumento firmado entre a fundação de apoio e a instituição apoiada tem o poder de determinar, automaticamente, se os interesses em voga seriam comuns ou contrapostos. O raciocínio é o de que, se o objeto ajustado é fornecido pelo mercado, não poderá figurar em um convênio; somente poderá constar de um contrato a ser licitado.

Com base nesse breve inventário, é possível demonstrar que esses três critérios de distinção não são aplicáveis à realidade dos ajustes com instituições apoiadas, pois há peculiaridades da legislação que não permitem fácil transposição de seus parâmetros de aplicação para o universo das fundações de apoio.

Primeiramente porque, por determinação legal e *design* institucional, o interesse da fundação de apoio não é contraposto ao da instituição apoiada. Como a missão institucional da fundação de apoio está intimamente ligada ao suporte à atividade-fim das IFES e demais ICTs (art. 1º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994 e art. 2º, VII, da Lei n.º 10.973/2004), o critério do interesse deixa de fazer sentido em relação à celebração de instrumentos entre fundações de apoio e instituições apoiadas, pois *tanto em convênios como em contratos os interesses dos partícipes e das partes são comuns*.

Quanto ao critério da comutatividade, também não é fácil identificar o suposto “proveito econômico” em ajustes celebrados com instituições apoiadas, pois, mesmo quando, em um contrato, a fundação de apoio recebe “pagamento” a qualquer título, os recursos são reinvestidos na própria instituição, a qual, por sua vez, passará a se dedicar a apoiar projetos futuros de interesse das instituições apoiadas.

Como as fundações de apoio são impedidas de lucrar por *design* legal, eventuais excessos pagos em uma contratação a qualquer título alimentam, apenas, o superávit da instituição; reforçarão, portanto, o “caixa” da fundação de apoio para que ela cumpra seus objetivos institucionais de garantir suporte às instituições apoiadas. Inexiste, portanto, o ganho patrimonial *stricto sensu*, pois o eventual “proveito econômico” será realocado *a posteriori* em benefício da própria instituição apoiada. Valores pagos a mais em um contrato representarão, apenas, um excesso que se reverterá em projetos futuros de interesse da instituição apoiada.

brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 358; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 231, jan./mar., 2003. p. 152; PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 376; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000a. p. 339; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Gestão alternativa de serviços públicos*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 219, jan./mar., 2000b. p. 195.

¹⁷ CHARLES, Ronny. *Leis de licitações públicas comentadas*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 774; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 557.

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei 8.666/1993*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 530s.

Outrossim, o termo “comutatividade” também não foi empregado da forma mais adequada pelo segundo critério de distinção, pois essa característica, na teoria contratual, não é sinônima de transmissão patrimonial. Na verdade, reconhecer a comutatividade implica, apenas, concluir que há “certeza quanto às prestações” e “à prestação corresponde uma contraprestação” reputada como “subjetivamente equivalente” pelas partes.¹⁹

Essa estrutura interna, na qual há previsibilidade das prestações e contraprestações, está presente não somente em contratos como em convênios, pois, nestes instrumentos, sabe-se *ex ante* quais são as obrigações e responsabilidades dos concedentes e convenientes (art. 9º, III, do Decreto n.º 7.423/2010) e, de fato, essas obrigações estão estruturadas, internamente, em prestações e contraprestações reputadas como equivalentes pelos concedente e conveniente à luz da legislação. Há, portanto, direitos e deveres recíprocos para ambos os partícipes.

Quanto à tese do Acórdão TCU n.º 1.234/2017 – Plenário de que existem objetos que determinam, automaticamente, se os interesses são comuns ou contrapostos, é fácil inferir que essa interpretação se baseia na concepção equivocada de que convênios não poderiam ter como objeto bens e serviços providos pelo mercado. Na verdade, não há qualquer sentido nessa tese, pois os únicos objetos vedados são os relacionados com as *atividades rotineiras* ou com a satisfação de *necessidades permanentes* da instituição apoiada (arts. 1º, §3º, e 4º, §3º, da Lei n.º 8.958/1994).

Nesses casos, a limitação legal resta fundada na ideia de que as IFES e demais ICTs devem atender às necessidades usuais com suas próprias estruturas administrativas, mas, respeitadas essas restrições, a exigência fundamental para o reconhecimento da legalidade do ajuste centrar-se-ia, apenas, na *vinculação do objeto a projetos de ensino, pesquisa, extensão, inovação e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico*, isto é, o *nexo causal*²⁰ ou correlação do objeto com ao menos um desses tipos de projeto, tal qual previsto pela Súmula TCU n.º 250. Assim, o que afasta a possibilidade de se firmar convênio ou celebrar contrato com fundação de apoio é a ausência de nexo do objeto do ajuste com a tipologia dos projetos indicados no art. 24, XIII e XXXIV, da Lei n.º 8.666/1993, no art. 75, XV e XVI, da Lei n.º 14.133/2021, no art. 1º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994 e no art. 2º, VII, da Lei n.º 10.973/2004.

Havendo o nexo, não há como sustentar que há objetos que, automaticamente, impediriam a ocorrência de ajustes com fundações de apoio, seja sob a forma de contratação direta, seja por meio de convênio. Inclusive, atividades relacionadas ao ensino, pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico, entre outras, não estão fora do mercado; são providas, também, pelo mercado, pois não só são desenvolvidas por sociedades empresárias (ex.: universidades privadas, empresas do setor de óleo e gás, empresas da área de tecnologia) como estão amplamente abertas à iniciativa privada em razão dos arts. 209, 218, 219, 219-A e 219-B da Constituição Federal de 1988. Não vemos, então, como segregar, artificialmente, objetos tipicamente prestados pelo mercado dos demais.

Ademais, o art. 6º, §8º, do Decreto n.º 7.423/2010 previu, expressamente, que as fundações de apoio poderiam desenvolver projetos institucionais de prestação de serviços na modalidade “extensão”. Nesses projetos, poderiam participar estudantes que, nos termos de normatização própria, seriam submetidos à lei do estágio. Como o termo “extensão” congrega atividades de relacionamento da instituição apoiada com a sociedade, pode-se concluir que essa é uma atuação “fora dos muros” da IFE e, nesse caso, poderá haver prestação de serviços a qualquer terceiro, não havendo óbice jurídico para tanto, se houver uma normatização própria e um projeto de extensão que o legitime.

¹⁹ GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009. p. 88. Na teoria contratual, a prestação e a contraprestação não precisam ser, necessariamente, relacionadas com a transmissão patrimonial sob a condição de ser pago o preço. Essa incorporação patrimonial, na verdade, é irrelevante à definição de comutatividade.

²⁰ MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública: a lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 423.

Aliás, o tratamento normativo não poderia ser diferente, pois é do interesse da universidade treinar alunos para desempenhar trabalhos no mercado, como os de engenharia consultiva, avaliação de impactos ambientais, monitoramento da qualidade das águas, pesquisa de marketing. Isso faz parte de sua formação universitária.

Parece, então, relativamente evidente que os critérios do interesse, da comutatividade e do objeto não são suficientemente adequados para distinguir convênios e contratos celebrados por fundações de apoio com IFES e demais ICTs. Consequentemente, não são capazes de traçar orientações práticas e objetivas sobre quando o agente público deveria contratar uma fundação de apoio ou simplesmente com ela celebrar convênio.

Tal dificuldade de distinguir os dois institutos pode sugerir que a legislação não mais fez qualquer diferença entre ambos.²¹ Essa, contudo, é uma percepção errônea, pois a legislação não desejou igualar o regime jurídico dos convênios e contratos, mas, apenas, aproximar as normas que regem contratos celebrados com fundações de apoio do regime jurídico aplicável ao convênio, sobretudo a partir das alterações legislativas promovidas pela Lei n.º 12.863/2013.

Isso é o que explica a obrigatoriedade de prestação de contas em simples contratações e a possibilidade jurídica de depósito de todo o recurso em uma conta vinculada a determinado projeto (arts. 3º-A, I, 4º-A, V, e 4º-D, §2º, da Lei 8.958/1994). Houve uma espécie de “*convenialização*” dos contratos com o objetivo claro de dar maior liberdade à fundação de apoio para gerir os recursos e não comprometer seu caixa com pagamentos que somente poderiam ser ressarcidos dentro das regras do Direito Financeiro tradicional, após a liquidação da despesa.

Se, contudo, os critérios tradicionais não possuem um papel relevante para traçar as divisas entre os possíveis ajustes firmados entre fundações de apoio e instituições apoiadas, é possível imaginar outro critério distintivo mais adequado à realidade? A resposta parece ser positiva, mas entender as diferenças entre ambos os institutos, no universo das relações das fundações de apoio com instituições apoiadas, exige que o leitor seja apresentado ao conceito de “modo de execução do objeto do ajuste”, a ser desenvolvido na seção seguinte.

2.2 O critério da forma ou modo de execução do objeto do ajuste: execução singular e execução compartilhada

Observou-se, na seção anterior, que os critérios doutrinários tradicionais não permitem que as relações entre fundações de apoio e instituições apoiadas sejam adequadamente divisadas. Uma solução para o problema, contudo, é possível. Se alterarmos o foco da diferenciação dos institutos para a *forma ou modo pelo qual o objeto do ajuste é executado* pelas partes ou partícipes da relação jurídica, é possível criar, objetivamente, um critério de distinção específico para o ambiente das relações jurídicas entre fundações de apoio e instituições apoiadas. Nele a distinção entre os institutos será fundada no modo pelo qual o ajuste realiza a alocação de seus *custos de execução*.

Por “custos de execução”, entenda-se o *conjunto de esforços realizados pelo executor do projeto para viabilizar sua implementação na realidade*. Ao executar o objeto, o responsável por sua operacionalização suporta sacrifícios relativos a todo o processo de implantação do projeto, arcando com vários ônus mensuráveis economicamente ou não (ex.: planejamento, fiscalização, acompanhamento do cronograma, alocação de mão de obra, riscos de responsabilização pela execução perante órgãos de controle, subcontratação de terceiros).

Por esse critério, se a IFE ou ICT deseja que a fundação de apoio execute o objeto do ajuste exclusivamente com seu próprio pessoal e com os bolsistas envolvidos com o projeto, isso significa que os custos de

²¹ Cf., nesse sentido, Acórdão TCU n.º 1.134/2017 – Plenário.

execução do projeto foram alocados, exclusiva ou predominantemente, na fundação de apoio. O objeto será então executado de modo *singular* (execução singular) e não haverá como identificar o *elemento de cooperação in concreto* entre ambas as instituições, pois a IFE ou ICT apenas deseja a execução exclusiva ou predominante do objeto do ajuste pela fundação de apoio.

Nessa lógica, portanto, os *custos de execução são alocados à fundação de apoio em benefício da instituição apoiada*, e nada distinguirá essa relação jurídica de uma contratação propriamente dita, dado que *a execução do objeto flui apenas de um só dos polos da relação jurídica* – da fundação de apoio para a instituição apoiada. O ajuste, então, deverá ser formalizado por meio de contrato, pois inexistente qualquer ação conjunta que destaque *in concreto* o elemento de cooperação ínsito aos convênios. Como quem executa o objeto é a própria fundação de apoio, essa entidade torna-se *responsável, juridicamente, pela materialização das prestações de fato em favor da instituição apoiada*, sem qualquer esforço conjunto para o cumprimento do objeto.

Por outro lado, se a instituição apoiada e a fundação de apoio partilham a execução do objeto do ajuste, isto é, se *desenvolvem, concomitantemente, prestações de fato*, ainda que de naturezas diversas e em escalas qualitativamente diferentes, estaremos diante de uma forma ou modo de execução *compartilhado* (execução compartilhada). Como *a execução do objeto do projeto flui de ambos os polos do ajuste*, há um esforço real de ambos para a execução do projeto, uma cooperação propriamente dita com a *alocação compartilhada dos custos de execução*, de modo que a operacionalização do ajuste deverá ser celebrada por convênio.

A orientação para a escolha do tipo de ajuste, portanto, é simples, especialmente porque indica ao gestor, de modo objetivo, em que circunstâncias se deve adotar o convênio ou o contrato: no contrato, a execução do objeto é realizada pela fundação de apoio (execução singular), suportando ela os custos de execução do objeto; no convênio, a execução é realizada pela fundação de apoio e pela instituição apoiada (execução compartilhada), devendo os custos de execução serem suportados por ambas, ainda que em escopo e escalas diferentes.

Por exemplo, se uma universidade pública deseja repassar a uma fundação de apoio a organização de um curso de especialização em sustentabilidade para obras de engenharia, poderá, a depender da modelagem da execução do curso, ser adotado o convênio ou o contrato como mecanismo de formalização da relação jurídica entre fundação de apoio e instituição apoiada.

Se a universidade *desejar participar da execução do objeto*, poderá alocar seus professores e pesquisadores para ministrarem o curso no horário normal do expediente e/ou ofertar o espaço e seus bens para o uso dos alunos, sem qualquer dever de ressarcimento pela fundação de apoio. Desse modo, a remuneração devida aos servidores e pesquisadores da IFE ou ICT seria a decorrente do exercício normal de suas atribuições funcionais, não havendo a incidência da necessidade de autorização superior do art. 4º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994 nem a possibilidade de pagamento ao professor de bolsa nos termos do art. 13, III, do Decreto n.º 7.423/2010.

Por outras palavras, se há a disponibilização dos servidores para o exercício de atribuições funcionais normais, durante o expediente, não há necessidade de qualquer autorização superior para sua alocação no curso, pois, neste caso, o ajuste será, normalmente, executado pela instituição apoiada, como ocorreria na hipótese de qualquer outro convênio firmado com pessoas jurídicas diferentes.²² Se os bens também são utilizados sem a necessidade de ressarcimento, a IFE ou ICT está oferecendo uma contrapartida e o ajuste deverá ser firmado sob a forma de convênio (art. 6º, §§1º e 2º, da Lei n.º 8.958/1994).

Se, em sentido diverso, a alocação de professores, pesquisadores e demais servidores se der fora do horário do expediente, a IFE ou ICT não está executando o projeto. Está, simplesmente, autorizando a parti-

²² A doutrina não atenta a essa diferença. Entende pela exigência de autorização superior em qualquer situação (cf., por exemplo, PAES, José. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, seção 6.4.2.6), o que não faz sentido.

ciação de seus servidores nos termos do previsto no art. 4º, *caput*, e § 2º, da Lei n.º 8.958/1994, isto é, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. Nessa hipótese, a intenção do art. 4º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994, é realizar um controle prévio da disponibilização de mão de obra da IFE ou ICT para a fundação de apoio. Haverá então a necessidade de autorização superior, pois o docente ou servidor técnico-administrativo realizará atividades que não estão compreendidas no exercício normal de suas atribuições funcionais.

Se há, ainda, a previsão, no ajuste, de que as fundações de apoio somente poderão utilizar bens e serviços da instituição apoiada se realizado o ressarcimento do art. 6º, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994, não se estará diante de qualquer execução parcial do ajuste pela IFE ou ICT, pois haverá, simplesmente, a previsão de pagamento de todo o custo da disponibilização dos bens e serviços e, desse modo, não ocorrerá atribuição de custos de execução à instituição apoiada.

Atente-se: *se o curso é executado, conjuntamente, pela universidade e pela fundação de apoio, o ajuste é um convênio e, portanto, sobressai in concreto o elemento de cooperação, dado que os custos de execução são compartilhados. Quando os custos de execução, por outro lado, são suportados, exclusivamente, pela fundação de apoio, está-se diante de um contrato.*

Situações de dúvida devem ser resolvidas pelo *Princípio da Predominância*: se os custos de execução são suportados pela IFE ou ICT de modo ínfimo ou insignificante, deve-se firmar a relação jurídica sob a forma de contrato administrativo, dado que a IFE ou ICT terá um papel muito pequeno na execução do objeto, não sobressaindo o elemento de “cooperação” insito ao convênio; se, significativamente, a IFE ou ICT suporta os custos de execução do objeto, ainda que não majoritariamente, deve-se firmar convênio, pois ambas as pessoas jurídicas suportarão, em maior ou menor grau, os custos de execução.

Essa diferença, contudo, deve ser aplicada, apenas, aos ajustes assinados entre fundações de apoio e instituições apoiadas, pois estamos tratando da distinção entre o convênio previsto no art. 1º-C da Lei n.º 8.958/1994 e o contrato fundado no art. 24, XIII e XXXIV, da Lei n.º 8.666/93 ou art. 75, XV e XVI, da Lei n.º 14.133/2021. Quando, contudo, um terceiro está diretamente envolvido na relação jurídica, celebrando o ajuste conjuntamente com a fundação de apoio e a instituição apoiada, a lógica é diversa e são aplicados regramentos jurídicos específicos.²³

Esse é o caso do convênio de educação, ciência, tecnologia e inovação ou, simplesmente, convênio ECTI (art. 1º-B, parágrafo único, da Lei n.º 8.958/1994 e Decreto n.º 8.240/2014), que possui características próprias. Nele os partícipes podem alocar, com grande liberdade, as tarefas de gestão, execução e financiamento dos diversos tipos de projeto previstos pelo art. 1º, §2º, I, do Decreto n.º 8.240/2014, de modo que poderá haver execução singular ou compartilhada pelos partícipes, desde que a fundação de apoio sempre participe da gestão do convênio (art. 4º do Decreto n.º 8.240/2014).

Nesse sentido, para distinguir o convênio ECTI dos demais relacionados a projetos das áreas de PD&I, importa, apenas, verificar se, além da instituição apoiada e da fundação de apoio, há uma terceira pessoa jurídica privada partícipe do convênio e de natureza diferente das anteriores, com ou sem fins lucrativos (art. 3º, parágrafo único, do Decreto n.º 8.240/2014).

2.3 Possibilidade jurídica do pagamento de bonificações em taxas de administração cobradas pela fundação de apoio: consequência normal da celebração de contrato

Uma vez decidida a forma de execução e, conseqüentemente, qual tipo de ajuste deverá ser firmado, se convênio ou contrato, deve-se atentar para a existência de uma segunda diferença decorrente dessa escolha inicial: enquanto, no contrato, há o pagamento de uma remuneração ao contratado, no convênio, os recursos públicos transferidos são alocados na própria execução do objeto do ajuste.²⁴

²³ A seção 3 do artigo é dedicada a outras hipóteses de participação de terceiros nos ajustes.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 235; MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, jan./dez., 2005. p. 555.

Isso significa dizer que, em convênios, o orçamento do projeto não pode embutir qualquer “remuneração” para a fundação de apoio, pois somente podem ser aportados recursos para cobrir os custos e despesas do projeto. Não há, portanto, qualquer “folga” ou “gordura” que possa ser utilizada pela fundação para geração de superávit a cada exercício financeiro.

Por outro lado, se a relação entre a fundação de apoio e a instituição apoiada é de natureza contratual, é possível embutir um valor adicional no orçamento estimado do projeto, que se destinará a remunerar a instituição. Denominaremos essa remuneração adicional de bonificação,²⁵ pois sua função é gerar superávit e garantir a saúde financeira das instituições sem fins lucrativos em médio e longo prazos.²⁶

Tal qual qualquer instituição sem fins lucrativos, a fundação de apoio precisa manter sua saúde financeira por meio da geração de superávit e, para tanto, necessita assegurar um razoável fluxo de caixa com o objetivo de manter sua qualificação econômico-financeira. Não há outro modo de fazê-lo a não ser por meio de cobranças, em contratos, de bonificações que remunerem a entidade pelos bens, serviços e obras eventualmente executadas.

Além disso, é importante destacar que, em contratos e convênios, é comum a fundação de apoio cobrar uma “taxa de administração” por serviços prestados. Nela se calcula um acréscimo percentual sobre os custos diretos da contratação com o objetivo de bonificar a fundação e cobrir os custos indiretos e despesas do objeto (ex.: administração central, riscos e seguros). Como esse termo é genérico, órgãos de controle podem partir do pressuposto de que sua cobrança seria, em princípio, ilegal, pois se estaria remunerando, indevidamente, a fundação de apoio.

Taxas de administração, contudo, não passam de um simples fator de acréscimo percentual incidente sobre os custos diretos da contratação, que pode ou não embutir bonificações. Por essa razão, em princípio, não há qualquer ilegalidade em se cobrar taxas de administração em contratos e convênios, desde que, nestes últimos, não se inclua, explícita ou implicitamente, bonificações com o objetivo de remunerar a fundação de apoio.

O que não se pode admitir, para ambos os institutos, é que a taxa de administração seja calculada de modo arbitrário, sem qualquer justificativa técnica de seus componentes ou itens de custo.²⁷ Caso esse problema seja constatado, a medida corretiva natural, em auditorias de controle externo, seria determinar o controle da racionalidade do cálculo da taxa de administração, exigindo-se um documento que explique como seus componentes foram calculados.²⁸ Se houver, portanto, um esclarecimento sobre a composição

²⁵ O termo “bonificação” foi tomado de empréstimo do acrônimo BDI, que significa *bonificação ou benefício e despesas indiretas*. Cf., para uma discussão do conceito, ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 78s.

²⁶ Perceba-se que se preferiu o termo “bonificação” a “lucro”, pois este último sugere, errônea e automaticamente, a ideia de que haverá apropriação privada dos valores pelos dirigentes, o que é vedado pela legislação das entidades sem fins lucrativos em geral (cf., por exemplo, definições do art. 1º, §1º, da Lei n.º 9.790/1999 e do art. 12, §3º, da Lei n.º 9.532/1997).

²⁷ A importância de saber-se, exatamente, os itens de custo e despesa pode ser melhor percebida quando se compara uma taxa de administração com outros percentuais análogos existentes em contratações públicas em geral, como o “benefício ou bonificação e despesas indiretas – BDI” dos contratos de obras e serviços de engenharia e os “custos indiretos, tributos e lucro (lucro e despesas indiretas - LDI)” dos contratos de prestação de serviços. Tanto o BDI como o LDI seguem a mesma lógica da taxa de administração. Eles nada mais são que percentuais incidentes sobre os custos diretos da contratação. A diferença fundamental, contudo, está no fato de que conhecemos seus componentes e, com isso, órgãos de controle podem criar metodologias que estipulem valores de referência para fins de fiscalização da ocorrência de sobrepreços ou superfaturamentos (cf., por exemplo, o Acórdão n.º 2.622/2013 – Plenário).

²⁸ Não admitimos, neste artigo, o regime de “administração contratada”, repellido de forma veemente pela jurisprudência do TCU. Na administração contratada, o preço a ser pago resulta do pagamento de uma *comissão* sobre o *reembolso ilimitado de custos* incorridos pelo contratado (cf. Acórdão TCU n.º 5.837/2010 – Primeira Câmara). Contudo, à luz de nosso entendimento, os projetos são *planejados por prazo certo* (art. 6º, §12, do Decreto n.º 7.423/2010 c/c art. 9º, §3º, do Decreto n.º 8.240/2014), os recursos aportados à fundação de apoio são *limitados* e incidem os *deveres de estimativa prévia de custos e demonstração da racionalidade da taxa de administração*.

analítica da taxa de administração, não há qualquer ilegalidade em sua previsão nos convênios e contratações celebrados por fundações de apoio.²⁹

Essa conclusão não é exótica ou atípica. No art. 16 do Decreto n.º 8.240/2014, autoriza-se a previsão de taxa de administração no âmbito da celebração do convênio ECTI: “Art. 16. As fundações de apoio não poderão pagar despesas administrativas com recursos dos convênios ECTI, ressalvada a hipótese de cobrança de taxa de administração, a ser definida em cada instrumento”.

O único ponto de dúvida desse dispositivo é o real significado da vedação ao pagamento de “despesas administrativas”, que dele consta, com a ressalva expressa de que poderia haver o pagamento sob a forma de “taxa de administração”. A melhor interpretação parece-nos ser a de que o termo “despesas administrativas”, no art. 16, refere-se a despesas com a “administração central” da fundação de apoio, isto é, despesas com a manutenção dos gastos da sede da fundação (ex.: despesas com água, luz, empregados e dirigentes do escritório central).

A norma quis, em verdade, ratificar a regra geral de que os custos diretos do projeto, isto é, os gastos mensuráveis que serão realizados com a alocação de bens, pessoas e insumos diretamente envolvidos na execução do ajuste sejam devidamente segregados dos demais custos de difícil mensuração direta (custos indiretos e despesas em geral). “Despesas administrativas”, nesse contexto do art. 16, significam despesas do escritório, da administração central, que não estão diretamente relacionadas com os custos diretos do convênio, pois o escritório central da fundação se responsabiliza por todos os projetos, não havendo sentido algum em embutir, em um só projeto, custos que, na verdade, são alocados em múltiplos orçamentos.

Por essa razão, essas despesas administrativas somente podem ser previstas como componente da taxa de administração (fator de acréscimo equivalente ao BDI e ao LDI), calculando-as sob a forma de rateio de seu percentual pela totalidade dos projetos geridos pela fundação de apoio.

Quis-se aqui evitar a prática de embutir todos os custos de administração central da fundação de apoio, ou, ao menos, parte significativa deles, no orçamento de um só projeto, quando, em verdade, essas despesas são rateadas em múltiplos projetos, pois o escritório central da fundação desempenha atividades na gestão de todos os projetos executados, parcial ou totalmente, pela fundação de apoio.

Analogamente, nas parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, o art. 46, III, da Lei n.º 13.019/2014 e os arts. 25, V, e 39 do Decreto n.º 8.726/2016 autorizaram o pagamento de despesas com “custos indiretos” necessários à execução do objeto (ex.: internet, aluguel, consumo de água). Aliás, acertadamente, o art. 25, §1º, do Decreto n.º 8.726/2016 estabeleceu que o que importa é a inclusão dos “elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza”.

Por essa razão, não está de acordo com a legislação o entendimento do TCU de que as fundações de apoio devem ser remuneradas, exclusivamente, pelos “custos operacionais” em convênios e contratos (ex.: Acórdão TCU n.º 1.584/2018 - Plenário), pois essa visão pode levar à conclusão errônea de que não se poderia cobrar por qualquer ônus econômico não estrita e diretamente vinculado à execução material do objeto do convênio.

Não faz sentido, contudo, essa restrição, pois há custos indiretos e despesas³⁰ de difícil mensuração que representam, efetivamente, sacrifícios econômicos realizados pela instituição. Não são gastos fictícios ou

²⁹ O TCU tem razão quando questiona a prática de algumas fundações de apoio de cobrar *taxas de administração* sobre os custos do projeto sem qualquer justificativa de seus componentes ou itens de custo nos processos administrativos (ex.: Acórdãos TCU n.º 2.008/2017 – Plenário e n.º 3.387/2015 - Plenário).

³⁰ Contabilmente, “despesas”, “custos diretos” e “custos indiretos” são conceitos distintos e, trivialmente, fazem parte do orçamento de um projeto (cf. MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 38-42; RIBEIRO, Osni Moura. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 23-25).

arbitrários; possuem materialidade e devem ser levados em consideração por uma perspectiva econômica, isto é, fazem parte do orçamento do projeto.³¹

A não previsão de custos indiretos e despesas no orçamento, além de constituir-se em erro grosseiro de estimativa do valor real do projeto, acarreta risco moral (*moral hazard*),³² pois, antecipando-se a tal limitação, os atores terão fortes incentivos para que os orçamentos dos projetos contemplem esses custos indiretos e despesas de modo implícito (não transparente), dado que é inviável à fundação de apoio se gerir com recursos suficientes apenas para o custeio direto das atividades a ela delegadas.

Dito isso, há duas conclusões. A primeira é que não há vedação legal à cobrança de taxa de administração em convênios e contratos, desde que seus componentes sejam analiticamente justificados e tenham correlação com os custos diretos do projeto. A segunda é que a taxa de administração, nos convênios, não pode incluir qualquer bonificação, enquanto, nos contratos, é lícito – e até desejável – haver a previsão de uma bonificação incidente sobre o projeto, dado que, afinal, nos contratos, os “custos de execução” são suportados pela fundação de apoio e há a necessidade de retornos que, em médio e longo prazos, viabilizem orçamentos superavitários e a saúde financeira desse ente.

3 Relações jurídicas com outras instituições públicas e privadas: triangulação, intermediação e captação direta

Na seção anterior, analisamos a celebração de ajustes entre fundações de apoio e instituições apoiadas. Há, contudo, a possibilidade de aquelas instituições firmarem relações com terceiros, pois o sentido último da criação da fundação de apoio é, justamente, possibilitar o relacionamento das IFES e demais ICTs com o ambiente externo. Esse terceiro, por sua vez, poderá relacionar-se com a fundação de apoio *indiretamente*, por meio de relações de triangulação e intermediação, ou *diretamente* via mecanismo de captação direta. Iremos tratar cada uma dessas possibilidades separadamente.

O primeiro tipo de relação é denominado de *triangulação*. Essa situação ocorre quando, por meio de ajuste, a instituição apoiada repassa a execução de determinado objeto de interesse de terceiro(s) à fundação de apoio. Há, então, a celebração inicial de ajuste exclusivo entre terceiro(s) e IFE/ICT apenas para viabilizar a delegação da execução do objeto à fundação de apoio por um contrato ou convênio ulterior. Se a execução do objeto for singular, o instrumento a ser adotado para repassar o objeto à fundação de apoio deverá assumir a forma de um contrato e, portanto, haverá *triangulação total*. Se a execução for compartilhada com a instituição apoiada, deverá haver a celebração de um convênio e, com isso, ocorreria, apenas, uma *triangulação parcial*, na qual apenas parte do objeto é repassado pela IFE/ICT a sua fundação de apoio.

Uma terceira possibilidade de triangulação menos evidente é a celebração de um só ajuste no qual figurem como partícipes a IFE/ICT, a fundação de apoio e terceiro. Apesar da celebração de um só negócio jurídico sob a forma de *ajuste tripartite*, normalmente, nessa situação, deseja-se que todo o trabalho de exe-

³¹ A literatura especializada registra que, em algumas situações, financiadores recusam-se até mesmo a cobrir custos operacionais de fundações de apoio (cf. OLIVEIRA, Alfredo Gontijo de; CINTRA, Leandro Pinheiro. O Papel das Fundações de Apoio na Gestão de Projetos para o Desenvolvimento das Atividades dos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs). In: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, Esther Külkamp Eyng (Coord.). *Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação: texto e contexto da Lei n.º 13.243/2016*. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 57).

³² Ocorre risco moral quando o *agent* (fundação de apoio) toma um curso de ação indesejado pelo *principal* (ente que contrata ou celebra convênio com a fundação de apoio), mas inobservável. Em outras palavras, o *principal* não deseja a ação do *agent*, todavia não tem como controlá-lo, pois não dispõe de meios para estar plenamente informado acerca da ação do *agent*. Como não conhece a ação indesejada, não pune seu *agent* por incongruência diante de suas preferências. Para uma discussão ampla do conceito de *moral hazard*, cf. MCCUBBINS, Matthew; LUPIA, Arthur. *When is delegation abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/225528809_Representation_or_Abdication_How_Citizens_Use_Institutions_to_Help_Delegation_Succeed. Acesso em: 24. jul. 2021.

cução do objeto do ajuste e de gestão dos recursos transferidos fique a cargo da fundação de apoio, tal qual permitido pelo art. 1º, §7º, da Lei n.º 8.958/1994. Por essa razão, há uma *triangulação implícita*, na qual a IFE/ICT figura no negócio jurídico apenas para poder viabilizar o repasse dos recursos e atribuições à fundação de apoio. Perceba-se que, nesse caso, a IFE/ICT não deve figurar no ajuste como uma mera interveniente, pois não se limitará a assentir sobre alguma obrigação; continuará a ser, na verdade, a responsável de direito pelo projeto, embora as tarefas de execução e de gestão administrativa e financeira fiquem a cargo de sua fundação de apoio.

A pergunta a ser feita é se essas hipóteses de triangulação são juridicamente autorizadas pelo ordenamento jurídico. A resposta parece ser positiva, pois essa foi uma prerrogativa atribuída pelo art. 1º da Lei n.º 8.958/1994 às IFES e demais ICTs, desde que esteja presente o requisito donexo. Aliás, o art. 1º, §§ 6º e 8º, da Lei n.º 8.958/1994 e o art. 16 do Decreto n.º 9.283/2018 previram múltiplas formas de utilização das fundações de apoio pelas IFES e demais ICTs. Também o art. 1º, parágrafo único, do Decreto n.º 7.423/2010 deixa isso claro ao asseverar um dos objetivos dessas instituições: criar condições mais propícias para as instituições apoiadas estabelecerem “relações com o ambiente externo”. Certamente, o intento legal não foi diminuir as diversas possibilidades jurídicas de interação com o meio externo; foi ampliar todas essas possibilidades de interação.

Se não fosse possível a triangulação, as hipóteses de apoio às IFES por suas fundações ficariam restritas à captação direta, que ainda iremos examinar, e a projetos desenvolvidos pela própria instituição apoiada em benefício da comunidade universitária e de eventuais atendidos por programas de extensão. Um dos aspectos fundamentais da utilidade da fundação de apoio, servir de “elo” com o ambiente externo, restaria, então, completamente prejudicado.

Atente-se, por fim, que evitamos nominar o ajuste celebrado pela IFE/ICT com terceiro(s) nas relações de triangulação, pois esse se *submeterá a regramento próprio incidente sobre o objeto e/ou a alocação dos recursos*. A depender da situação, poderá ser celebrado um convênio (art. 1º, §1º, I, do Decreto n.º 6.170/2007), um termo de execução descentralizada (art. 2º, I, do Decreto n.º 10.426/2020), um acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 35, §6º, do Decreto n.º 9.283/2018), um convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 38 do Decreto n.º 9.283/2018), um contrato de encomenda tecnológica ou de fornecimento à administração (arts. 27, 31 e 32 do Decreto n.º 9.283/2018), uma alocação direta de recursos normatizada por agências reguladoras (art. 9º, III, da Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021) ou mesmo algum negócio jurídico específico disciplinado por normas estaduais, municipais ou distritais.

Em todas essas hipóteses, a IFE/ICT lança mão de fundação de apoio para que esta aja em seu nome, *não havendo aí uma subcontratação, mas uma autorização legal para que a fundação de apoio, por meio de convênio ou contrato, execute o objeto parcial ou totalmente como se fosse a própria instituição apoiada*. Por essa razão, para que tal execução do objeto seja transferida, várias cautelas são necessárias à luz do art. 6º do Decreto n.º 7.423/2010: aprovação de ato normativo da IFE/ICT com regras sobre o relacionamento com a fundação de apoio, uso de quantitativos mínimos de mão de obra vinculadas à IFE/ICT (ex.: docentes, servidores técnico-administrativos, estudantes), aprovação do projeto.

Dito isso, temos que analisar um outro tipo de relação com terceiros bastante polêmico no âmbito dos órgãos de controle – a relação de *intermediação* entre instituição apoiada e terceiro contratado pela fundação de apoio. Quando as IFES e demais ICTs repassam parcial ou totalmente a execução de determinado objeto às fundações de apoio, esperam que estas desenvolvam essas ações por si mesmas, tendo capacidade operacional para a execução do objeto. Isso significa, também, que o ajuste terá a natureza *intuitu personae*, pois, à luz do art. 1º, §4º, da Lei n.º 8.958/1994, do art. 10 do Decreto n.º 7.423/2010 e do art. 14 do Decreto n.º 8.240/2014, não poderá haver a subcontratação total ou a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do “núcleo do objeto” do contrato ou do convênio.

Normalmente, não há dúvida sobre a ilegalidade de uma *subcontratação total*, pois a fundação de apoio figuraria como uma mera “peça de ficção” do negócio jurídico celebrado, havendo uma simulação de contratação da fundação de apoio quando o negócio jurídico real seria entre a instituição apoiada e o terceiro contratado pela fundação, frequentemente com o objetivo de fugir das amarras do procedimento licitatório. A dúvida surge quanto à possibilidade de *subcontratação parcial*, pois as normas a permitiram em apenas duas situações, mas a compreensão de ambas depende da interpretação do conceito indeterminado de “núcleo do objeto”.

No art. 1º, §4º, da Lei n.º 8.958/1994, no art. 10 do Decreto n.º 7.423/2010 e no art. 14 do Decreto n.º 8.240/2014, somente será possível a subcontratação parcial das *parcelas que não compõem o núcleo do objeto* ou das *parcelas que o compõem, desde que a subcontratação não implique delegação da execução contratual a terceiro*.

O “núcleo” de algo, intuitivamente, é sua parte principal ou, por outras palavras, e, com as devidas adaptações ao caso, poderia ser conceituado como o *conjunto de parcelas ou etapas mais importantes do projeto a ser executado pela fundação de apoio*. Certamente, por decorrência lógica, as parcelas ou etapas que são *secundárias, acessórias* ou *complementares* ao projeto não fazem parte do núcleo do objeto. São *parcelas orbitais* do projeto, isto é, “não nucleares”, e, por essa razão, poderiam ser subcontratadas.

Perceba-se que as diferenças normativas entre *núcleo do objeto* e *parcelas orbitais* são fundadas em critérios qualitativos (não quantitativos), pois não se mencionou, a qualquer momento, limites de valor para a subcontratação parcial. O percentual de recursos aportados na subcontratação parcial, portanto, é irrelevante para caracterizar a natureza orbital ou não da parcela subcontratada a terceiros.

Se, por exemplo, em um plano de desenvolvimento institucional, tem-se como objetivo ampliar a pesquisa na área de energia nuclear, pode-se desenvolver um projeto de desenvolvimento institucional que implique, como meta, a significativa ampliação das atividades de pesquisa nessa área, mensurada por diversos indicadores como “número total de alunos envolvidos com pesquisa em energia nuclear”, “número de projetos de pesquisa aprovados junto a instituições financiadoras”, “número de artigos aprovados em revistas científicas internacionais de alto impacto”.

O projeto pode indicar, como etapa prévia, a construção de um laboratório e a aquisição de equipamentos de energia nuclear (art. 1º, §1º, da Lei n.º 8.958/1994) e, nesse contexto, não é difícil perceber que o laboratório e os equipamentos serão considerados parcelas orbitais do projeto, pois o projeto *de facto* é a operação eficiente de um centro de pesquisa em energia nuclear que resulte em melhora significativa nos indicadores de desenvolvimento institucional.³³ Consequentemente, ainda que a construção de um laboratório de energia nuclear represente um alto valor do orçamento do projeto (ex.: 55% dos custos totais), poderá haver a subcontratação parcial de sua construção a terceiro se a obra for acessória no contexto do projeto.

Por essa razão, quando da instrução processual, deve-se evitar o erro comum de definir o projeto a ser executado como a simples realização aquisições ou a execução de uma obra. Na verdade, a compra de insumos e equipamentos ou a execução de uma obra devem ser meramente instrumentais à viabilização dos objetivos do projeto: ensino, pesquisa, extensão, inovação e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Aquisições de materiais e equipamentos ou a execução de uma obra não são, portanto, um fim em si mesmos; são meios para alcançar determinada finalidade. Por óbvio, deve-se ter o cuidado de justificar, por meio de análise técnica, como a parcela deve ser considerada orbital à luz do projeto, dos indicadores e de suas etapas, isto é, como deve ser considerada secundária, acessória ou complementar sob o ponto de vista qualitativo.

Quanto ao segundo caso de subcontratação parcial, a subcontratação de parcela, itens ou item que compoem o núcleo do objeto, deve-se atentar à sutileza legislativa destacada abaixo:

³³ Em sentido análogo, o TCU, no voto condutor do Acórdão n.º 1.134/2017 – Plenário, entendeu que “a contratação direta para realização de obras laboratoriais é permitida se fizer parte de um projeto maior, não sendo a obra, por si só, o projeto”.

Art. 1º, § 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. (Incluído pela Lei n.º 12.349, de 2010) (grifo nosso).

Perceba-se que o texto normativo destacado proíbe, apenas, a *subcontratação integral do núcleo do objeto*, isto é, veda as subcontratações parciais que impliquem *delegação a terceiros da execução do núcleo do objeto*. A regra, contudo, não diz, categoricamente, que o núcleo do objeto deve ser executado, exclusivamente, pela fundação de apoio. Literalmente, se a parcela puder ser subcontratada sem que isso implique uma “delegação” a terceiro da execução do núcleo do objeto, não haverá óbice jurídico à subcontratação parcial, pois se proíbe, apenas, que a fundação de apoio “delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto” (*todo* o núcleo do objeto), e não a execução propriamente dita de parcelas, itens ou item desse núcleo (*partes* do núcleo do objeto).

O termo “delegação” representa a ideia de *transferência total* da execução do núcleo do objeto. Assim, se a transferência não implicar qualquer “delegação”, isto é, se ela for, apenas, parcial, não se pode dizer que há subcontratação vedada pela legislação. Como os ajustes com fundações de apoio possuem a natureza *intuitu personae*, deve-se, contudo, ter o cuidado com a adequada caracterização técnica dessa ausência de transferência total do núcleo do objeto. Casos típicos dessa ausência de delegação ocorrem quando existem *parcelas, itens* ou *item* do núcleo do objeto de *execução especializada* ou de *significativa complexidade*. Nessa situação, há justificativa técnica para a subcontratação, dado que, dificilmente, as instituições envolvidas com a execução dominam todas as tecnologias, conhecimentos e ações necessárias à execução integral do projeto.

Por exemplo, suponha-se que o desenvolvimento de uma pesquisa envolva a realização de cálculos complexos não dominados pela equipe de bolsistas e contratados pela fundação de apoio e, a despeito disso, exista empresa no mercado capaz de realizá-los com base no uso de softwares e equipamentos altamente especializados. Nesse caso, embora a execução de cálculos possa fazer parte do núcleo do objeto da pesquisa, torna-se necessário viabilizar, juridicamente, a contratação dessa empresa para a realização desse trabalho especializado, sob pena de o projeto restar sem sucesso. Nesse contexto, a subcontratação de parcelas, itens ou item do núcleo do objeto parece altamente justificável, pois não se está a transferir, totalmente, a execução do núcleo do objeto a terceiros.

A última possibilidade de relacionamento das fundações de apoio com terceiros é a *captação direta*. Nela, a fundação de apoio, com a anuência expressa da instituição apoiada, celebra ajustes com os entes dos arts. 1º-A e 1º-B, *caput*, da Lei n.º 8.958/1994, com o objetivo de apoiar IFES e demais ICTs e desenvolver qualquer dos projetos previstos no art. 1º, *caput*, desse ato normativo.

No caso, a fundação de apoio terá ampla autonomia para assumir e, eventualmente, negociar direitos e obrigações relacionados com o cumprimento do projeto, pois, a rigor, a instituição apoiada apenas manifesta seu consentimento expresso por meio da anuência. Esta, por sua vez, não precisa ocorrer no cerne do próprio ajuste com o financiador, pois não houve qualquer determinação legal nesse sentido; pode ocorrer por qualquer outro meio que, inequivocamente, demonstre a ciência da transação pela IFE ou ICT (ex.: aprovação por resolução do Conselho Superior), dado que, em regra, a ideia central é tornar mais eficiente a atuação da fundação de apoio na captação de recursos públicos ou privados.

Nesse sentido, a exigência do Parecer Vinculante n.º 12/2013/CPCV/DEPCONSU/PGF/AGU,³⁴ aplicável às autarquias e fundações públicas federais, de que sejam feitos, necessariamente, ajustes tripartites entre instituição apoiada, fundação de apoio e financiador na captação direta é excessiva e desconsidera a própria literalidade da lei. Na captação direta, a fundação de apoio pode celebrar ajuste somente com o financiador, devendo a instituição apoiada dar apenas sua anuência. Nesse tipo de negócio jurídico, quem

³⁴ GOMES FILHO, José Reginaldo. *Parecer Vinculante n.º 12/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN-122013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUPGFAGU.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

assume as obrigações perante terceiro é a fundação de apoio, sendo esta parte ou partícipe *stricto sensu*. Consequentemente, ressalvada norma específica em sentido contrário de outras unidades da federação para suas próprias fundações de apoio, a aprovação do ajuste não se dá no âmbito da advocacia pública.

Quanto ao regime jurídico da captação direta, as características fundamentais do ajuste a ser firmado, incluindo seu nome e forma de prestação de contas, deverão ser *disciplinadas pelas normas que incidem sobre o financiador*. Se este for um ente privado não estatal, essas regras serão mais flexíveis, podendo estar sujeitas à ampla negociação com a fundação de apoio; se, por outro lado, o financiador for um *ente estatal* (ex.: BNDES, CNPq, FINEP) ou um *titular de delegações/outorgas estatais* (ex.: empresas não estatais do setor de óleo e gás, concessionárias de energia elétrica), deverão ser observadas as regras específicas sobre alocação de recursos e prestação de contas que incidem sobre esses aportes (ex.: resoluções da FINEP, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, portarias do ministério responsável).

Dito isso, percebe-se que, nesses modelos de relacionamento apresentados, há ampla liberdade para que as receitas obtidas em transações com terceiros – *receitas próprias* – sejam administradas pelas fundações de apoio. Seja nas relações de triangulação, seja nas relações de captação direta, há autorização legislativa para que as fundações de apoio venham a gerir esses recursos em nome da instituição apoiada.³⁵ Há, contudo, um cuidado a tomar: deve-se zelar para que parcela dos ganhos econômicos decorrentes do projeto seja ou vertida para a conta única do tesouro nacional ou ao menos usufruída pela instituição apoiada por outras formas, como via titularidade da propriedade intelectual (arts. 6º, §13, e 9º, §3º, do Decreto n.º 7.423/2010 e art. 11 do Decreto n.º 8.240/2014).

Para as receitas indicadas no art. 18, parágrafo único, da Lei n.º 10.973/2004, o permissivo do novo marco regulatório da ciência, tecnologia e inovação foi, ainda, mais amplo, pois não só as fundações de apoio foram autorizadas a “captar” e “gerir” recursos como até mesmo foi facultada a *aplicação* das receitas próprias das ICTs públicas³⁶ com certa discricionariedade, sem qualquer recolhimento à conta única, desde que:

- a) haja previsão para tanto em contrato ou convênio;
- b) as receitas sejam aplicadas, exclusivamente, em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação, incluindo a carteira de projetos institucionais e a gestão da política de inovação; e
- c) haja obediência às diretrizes e objetivos da política de inovação instituída pela ICT pública (art. 14 do Decreto n.º 9.283/2018).

Perceba-se, portanto, que *a aplicação de receitas próprias das ICTs públicas pela fundação de apoio não está vedada*. O que não é possível é a criação de um fundo genérico de gestão de projetos ou, na dicção legal, um “fundo de apoio institucional” (art. 13, I, do Decreto n.º 7.423/2010), uma espécie de fundo composto por receitas próprias das ICTs públicas a ser gerido pela fundação de apoio sem qualquer relação com a execução de projetos específicos e sem um prévio planejamento. Nesse sentido, qualquer recurso próprio vertido às fundações de apoio deverá ser aplicado em projetos segundo um planejamento previsto em ajustes e normas sobre a gestão da política de inovação (art. 13, I e II, do Decreto n.º 7.423/2010).

Quanto aos demais projetos não relacionados com PD&I, a lei não foi explícita sobre a possibilidade de aplicação dos recursos próprios com maior discricionariedade (arts. 1º, §7º, e 3º, §1º, da Lei n.º 8.958/1994). A despeito disso, nada impede a previsão em projeto específico de que as receitas decorrentes da execução possam ser aplicadas para custear as despesas objeto do próprio ajuste. Somente haveria ganho econômico

³⁵ Confira-se, nesse sentido, o que dispõem o art. 7º, §4º, do Decreto n.º 9.283/2018 (recebimento de recursos de contrapartida financeira pela cessão de uso de imóveis em ambientes promotores de inovação) e os arts. 1º, §7º, e 3º, §1º, da Lei n.º 8.958/1994 (repasso direto de recursos e direitos decorrentes dos projetos).

³⁶ Para esclarecimentos sobre quais instituições podem ser consideradas ICTs Públicas, cf. MURARO, Leopoldo; QUEIROZ, Saulo. *Parecer Vinculante n.º 4/2020/CP-CT&I/PGF/AGU*. Brasília: Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/camara-permanente-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-1/Parecer042020CPCTIPGFAGU.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

a ser vertido, obrigatoriamente, para a conta única – receitas próprias – se, após deduzidas as despesas com a execução do projeto, houvesse um saldo positivo.

Por outras palavras, como somente seria necessário o aporte de “ganhos econômicos” à conta única (art. 6º, §§1º, II, e 13, do Decreto n.º 7.423/2010), e não de toda e qualquer receita, somente seria possível constatar-se se a receita auferida não estiver vinculada ao custeio de despesas do ajuste, consoante plano de trabalho. Os fluxos de caixa futuros, portanto, poderão ser utilizados para custear despesas do próprio projeto. Apenas os ganhos econômicos reais, após descontadas as despesas, devem ser vertidos à conta única.³⁷

4 Considerações finais

Este artigo sistematizou as possíveis relações jurídicas das fundações de apoio com instituições apoiadas e terceiros no marco regulatório da execução de projetos de educação, ciência, tecnologia e inovação.

Após uma revisão dos parâmetros tradicionais de conceituação de convênios e contratos administrativos (interesse, comutatividade e objeto), foi proposto um novo critério de diferenciação desses institutos baseado no modo ou forma de execução do objeto do ajuste, se compartilhado ou singular. Como vantagem, a nova proposta conceitual oferece um parâmetro objetivo e seguro para a distinção entre convênio e contrato administrativo no ambiente das complexas interações entre fundações de apoio e instituições apoiadas, prevendo, expressamente, em quais hipóteses seria possível cobrar bonificações.

A segunda parte do artigo dedicou-se a classificar os limites das demais possíveis interações das fundações de apoio com terceiros. Foram, então, identificadas três formas de relações jurídicas, a triangulação, a intermediação e a captação direta. Em cada uma delas, o artigo esclareceu quais atividades deveriam ser reputadas lícitas, tendo por objetivo demonstrar que não se justifica, no novo marco legal, vedar relações mais complexas com o setor privado.

Como se viu, esses são temas que, até o presente momento, não haviam sido tratados pela doutrina com sistematização, pois boa parte da construção interpretativa sobre esses institutos foi fortemente influenciada por entendimentos restritivos do Tribunal de Contas da União no controle dessas possíveis relações com terceiros e com a própria instituição apoiada.

Demonstramos, contudo, que o novel regime jurídico do marco legal da ciência, tecnologia e inovação ampara atividades que outrora foram consideradas ilícitas no processo de controle externo da Administração Pública, não mais se justificando proibir ajustes e relações de triangulação, intermediação e captação direta nos complexos projetos que envolvem a atuação das fundações de apoio em parcerias com a iniciativa privada e/ou com entidades públicas.

Os modelos de interação propostos, nesse sentido, viabilizam, juridicamente, um regime *sistêmico*, *não linear* ou em *rede*³⁸ de parcerias estratégicas entre poder público e iniciativa privada com o objetivo de alocar capital social e recursos escassos da forma mais racionalizada possível. Certamente, a proposta operacionaliza investimentos estatais em inovação e interações mais flexíveis com a iniciativa privada, satisfazendo uma necessidade premente já sinalizada pela literatura jurídica³⁹ e pelas próprias empresas.⁴⁰ Espera-se, portanto,

³⁷ Com terminologia e fundamentos distintos, cf. GOMES FILHO, José Reginaldo. *Parecer Vinculante n.º 12/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN122013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUPGFAGU.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

³⁸ DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo; ALVES, Patrick Franco. *TD 1901 - Relações universidade-empresa no Brasil: o papel da infraestrutura pública*. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 10s.

³⁹ Cf., por exemplo, PORTELA, Bruno; DUBEUX, Rafael. Cenário local, nacional e internacional. In: PORTELA, Bruno *et al.* *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 45s.

⁴⁰ Em pesquisa com atores estratégicos do setor de inovação, a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas

que esta seja uma contribuição para a desburocratização da execução de parcerias estratégicas entre atores públicos e privados.

Referências

AKCALI, Burcay Yasar; SISMANOGLU, Elcin. Innovation and the effect of research and development (R&D) expenditure on growth in some developing and developed countries. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 195, p. 768–775, 2015.

ALMEIDA, Edvaldo de. Serviços sociais autônomos: identificação e distinções de entidades prestadoras de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*. v. 280, n. 1, p. 55-87, jan./abr. 2021.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ANPEI. *Mapa do sistema brasileiro de inovação*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fanpei.org.br%2Fsite-novo%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F05%2F7.pdf&clen=5780149&chunk=true>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 de junho de 1993, retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 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 e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18958.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19532.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 de março de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de julho de 2007, retificado em 14 set. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

Inovadoras – ANPEI detectou que as maiores expectativas para o futuro são a redução da burocracia e a construção intersetorial de parcerias. Cf. ANPEI. *Mapa do sistema brasileiro de inovação*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fanpei.org.br%2Fsite-novo%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F05%2F7.pdf&clen=5780149&chunk=true>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 de dezembro de 2004, retificado em 16 maio 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 13.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 dez. 2010. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Decreto n.º 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei n.º 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, e revoga o Decreto n.º 5.205, de 14 de setembro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 12.863, de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis n.ºs 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 set. 2013. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei n.º 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jan. 2016. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Decreto n.º 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei n.º 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei n.º 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei n.º 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 fev. 2018. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Decreto n.º 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10426.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n.º 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jun. 2021, retificado em 4 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp182.htm. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Súmula n.º 250*. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/13/%252a/NUMERO%253A250/D'TRELEVANCIA%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n.º 2.731/2008 – Plenário*.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n.º 5.837/2010 – Primeira Câmara*.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n.º 2.622/2013 – Plenário*.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n.º 3.307/2015 – Plenário*.

BITENCOURT, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 43, n. 171, p. 307-351, jul./set., 2006.

CARVALHO, Bruno; TONELLI, Dany. Limites e possibilidades do marco legal da CT&I de 2016 para as Instituições Científicas e Tecnológicas do Brasil. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 6, n. 2, p. 6-24, maio/ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017. capítulo V, seção XVIII.

CHARLES, Ronny. *Leis de licitações públicas comentadas*. Salvador: JusPodivm, 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fcaud.cgu.gov.br%2Frelatorios%2Fdownload%2F10217.pdf&cclen=1108983>. Acesso em: 27 jul. 2021.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo; ALVES, Patrick Franco. *TD 1901 - Relações universidade-empresa no Brasil: o papel da infraestrutura pública*. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2009.

FEITOSA, Mônica. *Marcos regulatórios da relação fundações privadas de apoio e instituições públicas de ensino superior*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade de Montes Claros, Montes Claros, 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009.

GOMES FILHO, José Reginaldo. *Parecer Vinculante n.º 12/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU*. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/arquivos/PARECERN122013CAMARAPERMANENTECONVENIOSDEPCONSUSPGFAGU.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

INOCÊNCIO, Rosemary. *Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores*. 2017. Dissertação de Mestrado

(Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Lei 8.666/1993*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LEDERMAN, Daniel. Product innovation by incumbent firms in developing economies: the roles of research and development expenditures, trade policy, and the investment climate. *Policy research working paper*. The World Bank development research group: n. 4319, 2007.

LEMOS, Dannyela; CARIO, Sílvio. O sistema nacional e regional de inovação e sua influência na interação universidade-empresa em Santa Catarina. *Revista de Gestão*, n. 24, p. 25-57, 2017.

MARRARA, Thiago. Identificação de convênios administrativos no Direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 100, p. 551-571, jan./dez., 2005.

MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Geane. *Convênios e Legislação: um estudo sobre a percepção dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco*. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MCCUBBINS, Matthew; LUPIA, Arthur. *When is delegation abdication?* How citizens use institutions to help delegation succeed. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/225528809_Representation_or_Abdication_How_Citizens_Use_Institutions_to_Help_Delegation_Succeed. Acesso em: 24/07/2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Licitação pública: a lei geral de licitação – LGL e o regime diferenciado de contratação – RDC*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MURARO, Leopoldo; QUEIROZ, Saulo. *Parecer Vinculante n.º 4/2020/CP-CT&I/PGF/AGU*. Brasília: Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/camara-permanente-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-1/Parecer042020CPCTIPGFAGU.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

NOGUEIRA, Erico Ferrari. Convênio administrativo: espécie de contrato? *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: v. 258, p. 81-113, set./dez. 2011.

OLIVEIRA, Alfredo Gontijo de; CINTRA, Leandro Pinheiro. O Papel das Fundações de Apoio na Gestão de Projetos para o Desenvolvimento das Atividades dos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs). In: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, Esther Külkamp Eyng (Coord.). *Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação: texto e contexto da Lei n.º 13.243/2016*. Belo Horizonte: Arraes, 2018. p. 54-66.

PAES, José. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PESSOA, Robertônio Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PORTELA, Bruno; DUBEUX, Rafael. Cenário local, nacional e internacional. In: PORTELA, Bruno *et al.* *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 35-48.

RAUEN, Cristiane. O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-Empresa? *Radar*, n. 43, p. 21-35, fev. 2016.

RIBEIRO, Osni Moura. *Contabilidade de custos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Flávia dos; SILVA, Artur da; CHIMENTO, Marcelo. Barreiras à Interação Universidade-Empresa: um Estudo da UFPE no Setor Farmacêutico de Pernambuco. *Revista GEINTEC: gestão, inovação e tecnologias*: v. 10, n. 4, p. 5727-5740, out./dez., 2020.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000a.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Gestão alternativa de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: n. 219, p. 179-203, jan./mar. 2000b.

ROSA, Rodrigo; FREGA, José. Intervenientes do processo de transferência tecnológica em uma universidade pública. *RAC/ANPAD*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, art. 1, p. 435-457, jul./ago. 2017.

TURCHI, Lenita; ARCURI, Marcos. Interação de laboratórios públicos de pesquisa e empresas: avaliação dos coordenadores de laboratório das parcerias realizadas com o setor privado. *Radar*, n. 42, p. 29-38, dez. 2015.

VIALE, Riccardo. Knowledge-driven capitalization of knowledge. In: VIALE, Riccardo; ETZKOWITZ, Henry (ed.). *The capitalization of knowledge: a triple helix of university-industry-government*. Northampton: EE, 2010, p. 31-73.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.