



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES
PARECER n. 00558/2022/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.057859/2021-44

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE MORFOLOGIA - DM/CCS

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO UFES E FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94 APOIO À EXECUÇÃO DE PROJETO DE EXTENSÃO. APROVAÇÃO CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de análise de minuta de CONTRATO a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST, cujo objeto é a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de extensão denominado “Análise e assessoria técnica em microscopia eletrônica e espectroscopia por energia dispersiva para a comunidade externa à UFES”, no âmbito do Processo Comercial nº 01/2022 (seq. 62).
2. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*: “As minutas de editais de licitação, bem como os contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”.
3. É a síntese do necessário.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, “b” e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Compete, todavia, ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento quantitativo e de suas características.

PROJETOS DE EXTENSÃO

5. Cabe salientar, preliminarmente, que as prestações de serviços no âmbito da Universidade não podem ser dissociadas de seus fins primordiais, refletidos na tríade ensino-pesquisa-extensão.
6. Veja-se que o art. 43, da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), quando dispõe sobre as finalidades da Educação Superior, traz, em seu inc. VII, o que seria a

linha-mestra do conceito de extensão, que é visar “à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição”.

7. Na mesma toada já se posicionou a Controladoria Geral da União - CGU, em sua “Coletânea de Entendimentos - Perguntas e respostas - Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, questão 84, in verbis:

“84 Quais são as características dos projetos de extensão das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio?”

Os projetos de extensão têm como principal objetivo a prestação de serviços à comunidade indissociada do ensino e da pesquisa, logo, não podem ser enquadrados como projetos de extensão apoiados por fundações de apoio toda e qualquer prestação de serviço oferecida pela IFE, mas apenas aquelas resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na IFE”.

8. Também quanto ao prazo de vigência do projeto, com natureza de projeto de extensão, alvo do contrato, deverá observar o que estabelece a Resolução da Resolução CEPE/UFES no. 46/2014, especificamente, o previsto nos artigo 3o., 18 e artigo 25, não se admitindo a eternização da atividade de extensão, cujo atendimento se impõe, devendo a Câmara de Extensão da PROEX, manifestar-se expressamente sobre a prorrogação requerida, observadas as disposições regimentais citadas, a seguir:

Art. 3º As atividades de extensão poderão ser remuneradas, constituindo-se em fonte de receita para a Universidade. Parágrafo único. A remuneração de que trata este artigo poderá ocorrer desde que as atividades de extensão tenham caráter esporádico e duração limitada.

Art. 18. Constituem prestação de serviços as atividades contratadas e determinadas por meio de convênios específicos, devidamente registrados e aprovados nas instâncias superiores da Universidade.

Art. 25. Os programas e os projetos de extensão deverão ter duração mínima de seis meses e máxima de dois anos, podendo ser renovada por igual período, por solicitação de sua coordenação.

9. Informa-se que o Tribunal de Contas da União sempre exige nas contratações para desenvolvimento de projetos, a conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos. (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 197/2007 – 2ª C, 218/2007 – 2ª C, 289/2007 – P, 503/2007 – P, 706/2007 – P, 1155/2007 – P, 1263/2007 – P, 1236/2007 – 2ª C, 1279/2007 – P, 1882/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2466/2007 – P, 2493/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 3541/2007 – 2ª C, 599/2008 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1279/2008 – P, 1508/2008 – P, 3045/2008 – 2ª C e Súmula 250 – TCU).

10. Todavia, também deve ser cumprido o estabelecido na Resolução CEPE/UFES no. 46/2014:

Art. 3º As atividades de extensão poderão ser remuneradas, constituindo-se em fonte de receita para a Universidade. Parágrafo único. A remuneração de que trata este artigo poderá ocorrer desde que as atividades de extensão tenham caráter esporádico e duração limitada.

11. **Recomenda-se, assim, seja certificado pela PROEX, através da Câmara de Extensão, de maneira objetiva e clara, que o projeto se classifica como atividade de extensão, e que possui duração limitada e é esporádico, certificando o pleno atendimento à Resolução CEPE/UFES no. 46/2014.**

12. Desta forma, o prazo de vigência do contrato de prestação de serviços deverá ser compatível com a natureza e a complexidade do objeto (projeto de extensão devidamente aprovado), bem como com relação às metas estabelecidas (em sendo o caso) e o tempo necessário para sua

execução, devendo ser justificado por meio de manifestação técnica, bem como constar expressamente no Plano de Trabalho.

13. Por certo, ressalta-se que não é qualquer serviço que pode ser prestado pelas Universidades, uma vez que a Constituição de 1988, no art. 173, impede que a Administração entre em competição com a iniciativa privada.

14. Trago à colação, ainda, o posicionamento deste órgão jurídico, já exposto no 23068.055650/2022-27, relacionado à PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA pela UFES à MUNICÍPIOS, e **ora ratificada**:

Senhor Diretor do DPI/PROAD,

O processo não reúne as condições mínimas de apreciação por parte desse órgão jurídico. Com efeito, embora o projeto de "pesquisa" (na verdade, ontologicamente, se trata de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA) do sequencial 54 mencione algo referente a "capacidade institucional", o contrato trata de serviço de elaboração de planos de cargos e salários dos servidores municipais de Aracruz - ES (sequenciais 36 e 39). Quanto ao projeto, SE realmente se referir àquela consultoria, e ainda que fosse uma investigação científica (pesquisa) me parece que não pode ser executado por um Programa de Engenharia, uma vez que, como dito nele próprio, a área é ADMINISTRAÇÃO. Lado outro, SE o objeto do contrato for a prestação de serviço de elaboração de plano de cargos e salários (atividade de EXTENSÃO e não de pesquisa), adianto que esta Procuradoria NÃO emitirá parecer favorável, uma vez que existe ação de improbidade ainda em curso (processo 0002116-55.2017.4.01.3803), relativa ao Município de Uberlândia (contratante da UFES), causa pendente de julgamento no TRF1, considerando ilegal a prestação de serviços dessa natureza por parte da UFES.

Aliás, a contratação da UFES para realização dessa espécie de serviço acarretou multa a gestores municipais de Itapemirim (ES), inclusive ao então Procurador-Geral, conforme se verifica do item 2.5 do ACÓRDÃO TC-706/2017 - PLENÁRIO do Tribunal de Contas do Estado do ES.

Neste sentido, a UFES, em cumprimento ao dever de colaboração e informação, deve comunicar ao Prefeito de Aracruz esse posicionamento do TCEES.

15. Portanto, incumbe à autoridade competente (PROEX) manifestar-se conclusivamente acerca da adequação do objeto contratual (Prestação de serviços de microscopia eletrônica para pesquisadores de instituições de ensino externas e empresas privadas de qualquer natureza) às normas legais e regimentais aplicáveis, sob pena de vedação à contratação pretendida.

16. Este órgão jurídico ressalta que **não podem ser enquadrados como projetos de extensão apoiados por fundações de apoio toda e qualquer prestação de serviço oferecida pela IFE, mas apenas aquelas resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na IFE. CERTIFIQUE-SE.**

17. **Pelo exposto, antes da celebração do contrato com a FUNDAÇÃO DE APOIO, essa condição precisa ser novamente atestada no processo, a partir da caracterização dos serviços prestados, assim como do imprescindível alinhamento entre os serviços a serem prestados e as finalidades e objetivos institucionais da UFES.**

CONTRATO COM A FUNDAÇÃO DE APOIO

18. O contrato tem como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de extensão denominado "Implantação e Desenvolvimento da Fruticultura na Região Norte do Espírito Santo", com base nº Lei nº 8.958/94, Decreto nº 7.423/10 e Resolução nº 46/2019 do CONSUNI (UFES):

Lei 8.958/94

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

Decreto 7.423/10

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto.

Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo.

Resolução nº 46/2019 do Consuni:

Art. 1º A celebração de contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados entre a Universidade Federal do Espírito Santo e as fundações de apoio, com amparo nas Leis nº 8.958/1994 e nº 13.243/2016, e nos Decretos nº 7.423/2010, nº 8240/2014, nº 8241/2014 e nº 9.283/2018, rege-se pelo que estabelece esta Resolução.

Art. 2º A Universidade poderá celebrar com fundações de apoio contratos, convênios e instrumentos congêneres, acordos ou ajustes individualizados, nos termos das leis que disciplinam a matéria, visando à contratação/prestação de serviço de apoio a seus projetos de pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e inovação.

Art. 3º Os projetos de pesquisa, ensino, extensão, inovação e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de prestação de serviços tecnológicos poderão ser apoiados ou desenvolvidos em parceria com fundações de apoio, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - aprovação prévia:

a. pela Câmara Departamental e Conselho Departamental ou Programa de Pós graduação e Conselho Departamental do respectivo centro, no caso de Projetos originados nas unidades de ensino. Quando o Projeto for originado pela Direção do Centro a aprovação será somente do Conselho Departamental;

b. pelo respectivo conselho deliberativo, nos casos de projetos originados em órgãos suplementares e coordenados por servidores técnico-administrativos, podendo a aprovação, nesse caso, ser substituída por decisão monocrática do titular do órgão;

c. pela câmara departamental pertinente, nos casos de projetos coordenados por docentes integrantes de órgãos suplementares;

d. pela respectiva câmara ou órgão, nos casos de projetos originados em pró reitorias, podendo a aprovação, nesse caso, ser substituída por decisão monocrática do pró-reitor;

II - registro na pró-reitoria à qual o projeto está vinculado, manifestação de interesse institucional e enquadramento final pelo pró-reitor em uma das categorias de projeto previstas no art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e na Lei de Inovação;

III - atendimento aos requisitos formais estabelecidos no Manual de Elaboração e Modificação de Contratos com Fundação de Apoio verificados pela Proad ou pelo setor por esta designado §1º O registro e o acompanhamento dos projetos caberão à respectiva pró-reitoria, a saber:

- a. projeto de ensino de graduação: Prograd;
- b. projeto de ensino de pós-graduação, pesquisa, tecnologia e inovação: PRPPG;
- c. projeto de extensão: Proex;
- d. projeto de desenvolvimento institucional: Proplan.

19. Compulsando os autos, observo a existência de *checklist* da documentação essencial, elaborado pelo Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD (seq. 63):

1. Projeto Básico de Contratação de Fundação de Apoio assinado pela coordenação do projeto e fiscal 18
2. Metas quantificadas 18
3. Critérios de seleção de bolsistas, caso seja previsto o pagamento de bolsas 18
4. Relação dos servidores/acadêmicos que atuarão no projeto 18
5. Planilha de Receitas e Despesas detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) 19
6. Cronograma físico-financeiro contendo etapas, prazos e recursos (Acórdão 9604/2017-TCU 2ª Câmara) 20
7. Planilha de detalhamento das Despesas Operacionais Administrativas/DOA, fornecida pela fundação de apoio 58
8. Justificativa para a ausência de orçamentos de outras fundações de apoio 22
9. Aprovação do Departamento proponente – ata assinada 33
10. Aprovação do Conselho Departamental– ata assinada 41
11. Declaração de não contratação de familiares, salvo mediante processo seletivo, de acordo com o Decreto nº. 7203/2010 27 e 54
12. Declaração de observância ao § 3º do Art. 6º do Decreto nº. 7.423/2010 referente a participação de no mínimo de 2/3 de participantes vinculados à UFES 24 e 56
13. Declaração de observância ao § 4º do Art. 7º do Decreto nº. 7.423/2010 referente ao teto constitucional para a remuneração, assinada pelos servidores participantes no projeto 23, 55 e 57
14. Autorização para Desempenho de Atividades assinada por cada técnico administrativo, relacionado no projeto básico, e a respectiva chefia imediata 25 e 26
15. Justificativa de Interesse Institucional assinada pelo Pró-reitor(a) da área pertinente 49
16. Registro do Projeto na Pró-Reitoria da área pertinente 7 e 47
17. Análise pela Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA/UFES), no caso de Ensino ou Pesquisa envolvendo animais vertebrados vivos, mortos ou partes/amostras de animais, mesmo que para observação Não se aplica
18. Parecer do DIT/PRPPG, se o projeto envolver pesquisa ou inovação tecnológica Não se aplica
19. Solicitação com justificativa para isenção dos percentuais de ressarcimento à UFES e DEPE (se aplicável) Não se aplica
20. Autorização para isenção total do ressarcimento à UFES (caso aplicável) Não se aplica
21. Autorização para isenção total do ressarcimento ao DEPE (caso aplicável) Não se aplica
22. Instrumento jurídico a ser firmado com o ente financiador do recurso ou documento que indique a origem dos recursos do projeto 21
23. Minuta de Ato de Dispensa de Licitação e Ato de Ratificação 61
24. Minuta do contrato 62

20. Há justificativa de interesse institucional firmada pelo Pró-Reitor de Extensão com manifestação acerca do interesse institucional (seq. 49):

JUSTIFICATIVA DE INTERESSE INSTITUCIONAL

Trata-se o presente processo da solicitação de contratação de Fundação de Apoio referente ao Projeto Análise e Assessoria Técnica em Microscopia Eletrônica e Espectroscopia por Energia Dispersiva para a comunidade externa à UFES - n. 2799. O projeto será coordenado pelo Professor Tadeu Eriton Caliman Zanardo, do Departamento de Morfologia do CCS/UFES. Esta ação já foi cadastrada e aprovada pela Câmara de Extensão em 05/11/2021 (Sequencial 46).

A solicitação ora apresentada foi aprovada no Departamento em 22/07/2022 e (Sequencial 33), e pelo Conselho Departamental do CCS, conforme Res. 146/2022, em 04/08/2022 (Sequencial 41).

O processo foi analisado pelo Setor de Fomento da Proex, que elencou a documentação para os trâmites necessários e demais encaminhamentos e, em seguida, foi submetido à aprovação da Câmara de Extensão, sendo aprovado em 16/09/2022 (Sequencial 47).

Com base no exposto, apresentamos abaixo critérios que nos parecem importantes destacar:

(...)

Considerando que a solicitação atendeu aos requisitos necessários para sua aprovação por esta Pró-Reitoria de Extensão; o mérito extensionista acima apresentado, a relevância social para a comunidade, a oferta de prática aos acadêmicos dos cursos envolvidos; a criação de espaço de troca de saberes, a contribuição ao ensino, à pesquisa e à extensão, informo o interesse institucional desta Pró-Reitora, para o que encaminho para as demais providências.

Prof. Dr. Renato Rodrigues Neto

Pró-Reitor de Extensão

21. Há aprovação do setor proponente – Departamento de Morfologia (seq. 33). Há aprovação do Conselho Departamental do respectivo Centro (seq. 21). Há Registro do Projeto na Pró-Reitoria de Origem (seq. 7 e 47).

22. Há Planilha de detalhamento das Despesas Operacionais Administrativas/DOA, fornecida pela fundação de apoio (seq. 58).

23. O Projeto Básico contempla justificativa da execução do projeto de extensão e da contratação da fundação de apoio (seq. 18, item 5 e item 13). O prazo de execução do Projeto tem como Início: 01/09/2022 e Término: 28/02/2023.

24. O item 21 do Projeto Básico informa que os recursos financeiros para a execução do projeto, cujo valor total é de R\$ 38.100,00 (trinta e oito mil e cem reais), serão provenientes da empresa ECOSOFT CONSULTORIA E SOFTWARES AMBIENTAIS LTDA.

25. O Projeto também contempla JUSTIFICATIVA DA COMPATIBILIDADE COM O PREÇO DE MERCADO DA DESPESA OPERACIONAL E ADMINISTRATIVA COBRADA PELA FUNDAÇÃO DE APOIO.

26. Como se sabe, é possível a contratação de uma Fundação de Apoio para gerenciamento de recursos financeiros de projetos de extensão, à luz do que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e a Decisão nº. 655/2002 do Plenário do TCU e, em especial, o art. 1º do Decreto nº. 7.423/2010:

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1 da Lei n 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e

Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto. Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo.

27. A contratação pode ser direta, isto é, com dispensa de licitação, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei nº. 8.666/93:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

28. Em que pese tal fato, ao longo dos anos, após a edição da Lei nº 8.958/94, foram sendo construídas, sobretudo em decorrência da atuação do Tribunal de Contas da União, algumas diretrizes para essa espécie de contratação. Nesse sentido, foram estabelecidos alguns critérios e limitações, tanto na jurisprudência do TCU, quanto nas alterações legislativas empreendidas, a fim de que o objeto de tais contratações guardasse maior cuidado com a transparência e atendesse exclusivamente aos fins colimados pelo legislador quando da criação e da regulamentação das relações entre Instituições Federais de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio.

29. Isso pode ser visto no voto do Min. Aroldo Cedraz que fundamentou o Acórdão nº 2.731/2008, Plenário, no qual cita as dificuldades observadas nas constantes fiscalizações realizadas após a entrada em vigor da Lei nº 8.958/94, muitas das quais fundamentaram as alterações legislativas dos últimos anos:

(...) não somente foram expostas irregularidades e fragilidades nesse relacionamento, há tanto combatidas por este Tribunal, mas sobretudo foram sugeridas algumas ações com potencial para produzirem reais mudanças nessa parceria, em especial no tocante aos aspectos de regulamentação, transparência e controle efetivo das atividades desenvolvidas com recursos públicos alocados às mencionadas instituições de ensino.

30. Uma dessas preocupações é a realização de contratos com objetos genéricos, ou seja, que não se vinculem especificamente a um projeto da Instituição Federal de Ensino Superior apoiada pela Fundação de Apoio, ou sem prazo limitado.

31. Essa diretriz vem claramente fixada também no Decreto nº 7.423/2010, que regulamenta a Lei nº 8.958/94, como pode ser visto nos artigos 6º, I, § 12 e 8º e em seu respectivo parágrafo único:

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

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

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

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

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

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

(...)

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

Art. 8 As relações entre a fundação de apoio e a instituição apoiada para a realização dos projetos institucionais de que trata o § 1 do art. 6 devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazo determinado.

Parágrafo único. É vedado o uso de instrumentos de contratos, convênios, acordos e ajustes ou respectivos aditivos com objeto genérico.

32. Dessa forma, as contratações efetivadas com as Fundações de Apoio, ainda que se deem no espectro do artigo 1º da Lei nº 8.958/94 e do artigo 24, XIII, da Lei Geral de Licitações, não podem ser realizadas com objetos genéricos, aí entendidos aqueles que não se vinculem a um projeto específico de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação (Acórdãos nº 2295/2006 P Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 P Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 P, 6/2007 P, 197/2007 2 C, 218/2007 2 C, 289/2007 P, 503/2007 P, 706/2007 P, 1155/2007 P, 1263/2007 P, 1236/2007 2 C, 1279/2007 P, 1882/2007 P, 2448/2007 2 C, 2466/2007 P, 2493/2007 2 C, 2645/2007 P, 3541/2007 2 C, 599/2008 P, 714/2008 P, 1378/2008 1 C, 1279/2008 P, 1508/2008 P, 3045/2008 2 C e Súmula 250 TCU).

33. Assim, cada projeto deverá ser elaborado de acordo com as normas da Universidade e aprovado por suas instâncias competentes.

34. Oportuno, de igual feita, ressaltar também o conteúdo da orientação normativa da AGU nº 14: 20.

AGU, DISPENSA DE LICITAÇÃO e FUNDAÇÃO DE APOIO.

Orientação Normativa/AGU nº 14, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender às necessidades permanentes da instituição”.

35. Nos termos da Lei nº 8.958/94 (alterado pela Lei nº 12.863/2013), regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, somente é possível se destinada a apoiar projetos cujas ações apresentem duração temporal pré-definida e limitada, não podendo contemplar atividades de caráter permanente, ou que caracterizem transferência à fundação de apoio de atividades inerentes a setores administrativos da IFES.

36. Vale, por fim, transcrever o disposto no art. 1º, da Lei nº 8958/94, in verbis:

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de

junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 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 nº 12.349, de 2010)

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

Sobre a instrução do processo de dispensa

37. Com relação ao processo de dispensa de licitação para a contratação de fundação de apoio, é exigência da lei, as seguintes condutas do administrador:

- a) justificativa da situação que motivou a dispensa;*
- b) justificativa da escolha do fornecedor;*
- c) justificativa do preço; e*
- d) ratificação da dispensa pela autoridade competente e publicação no prazo de 05 dias.*

38. De igual feita, a Resolução nº 46/2019 do Conselho Universitário estabelece que os processos que tratem do registro de projetos deverão, para sua tramitação, ser instruídos com os seguintes documentos, dentre outros, em havendo participação de fundação de apoio:

- a) Justificativa para a escolha da fundação de apoio;*
- b) Projeto básico de contratação da fundação de apoio; e*

c) Planilha detalhada dos custos operacionais da fundação de apoio no projeto;

39. Fica o registro, entretanto, que justificar a escolha da fundação importa também na análise dos requisitos de habilitação eventualmente exigidos para a contratação, inclusive quanto à juntada aos autos das declarações de (i) não impedimento para contratar com a Administração pública, de (ii) não-contratação de menores e (iii) de condições específicas quanto a habilitação técnica, quando for o caso.

40. Em relação ao preço da contratação da fundação de apoio, este órgão jurídico orienta para a formulação de justificativa expressa do preço fixado para a contratação, de modo que fique demonstrado que se apresenta compatível e vantajoso, analisando o detalhamento da proposta orçamentária apresentada pela FEST.

41. As diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples anexação de orçamentos das fundações consultadas, devendo ser justificada, ainda, a ausência de realização de pesquisa de preços.

Da ausência de orçamento

42. Consta nos autos JUSTIFICATIVA PARA AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO (seq. 22) fundamentada no artigo 2º, inciso IV, parágrafo 6º, da Instrução Normativa no 5/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual esclarece que “excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores”:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa no 3, de 20 de abril de 2017)

(...)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

(...)

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores. (Alterado pela Instrução Normativa no 3, de 20 de abril de 2017)

43. Com relação à necessidade de se fazer constar do processo a razão para a escolha da contratada e a justificativa dos preços, o TCU considera obrigatória a juntada dessas peças em qualquer processo de dispensa de licitação, orientando para a verificação da conformidade do orçamento do fornecedor com os preços correntes no mercado (subitem 8.1.13 da Decisão n. 627/1999 - TCU - Plenário). Também o Acórdão n 690/2005 - TCU - 2 Câmara (subitem 9.2.2), estabelecendo, ainda, que a justificativa de preço deve demonstrar “a adequação dos preços praticados no mercado local”.

44. Ante a inabilidade e incompetência técnica deste órgão jurídico-consultivo para aferição quanto ao conteúdo da economicidade, a Administração Pública assume, por seus órgãos e setores competentes, o munus e consequências dessa incumbência, bem como responsabiliza-se pela ausência de orçamento, com base na justificativa apresentada.

45. Fica o registro, de qualquer modo, que essa Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento.

46. Neste contexto, recomendamos a essencial a efetivação do ACÓRDÃO No 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara do TCU de 07/11/2017, específico para a UFES, dentre os quais, sem prejuízo de outros constantes do referido julgado:

a) consoante o art. 55, inciso IV, da Lei 8.666/93, o cronograma físico-financeiro da execução do serviço é peça obrigatória do contrato com as Fundações, a ser definido em cláusula específica; assim, caso não exista nestes autos, deve ser providenciado.

b) a transferência de recursos à Fundação contratada deve observar a compatibilidade entre os serviços executados e o cronograma físico-financeiro acordado entre as partes, o qual deve ser juntado aos autos.

c) é ilegal deixar de exigir a apresentação de prestações de contas parciais relativamente a contratos de gerenciamento de projetos que envolvam repasses durante a sua vigência de parcelas autônomas, independentes, entendidas como as repassadas para uma determinada fase, módulo ou período do curso (semestre, ano, etc.), tais como, por exemplo, os cursos de ensino a distância, por configurar transgressão ao art. 11, §1o, do Decreto 7.423/2010

Da minuta contratual

47. Quanto às disposições jurídico-formais da minuta de contrato (seq. 62), destaca-se, por oportuno, que a indicação de aprovação da minuta do instrumento formal de contrato não importa, sob qualquer pretexto, em aprovação do Plano de Trabalho.

48. Ressalta-se que a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados específicos insertos nas minutas em exame, alertando que compete exclusivamente à área técnica da Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD verificar, com precisão, se as informações lá expostas atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade, prezando pela regularidade das informações constantes da minuta em exame, especificamente quanto aos valores do projeto, e da contratação da fundação de apoio.

49. Alerta-se, ainda, sobre a responsabilidade da autarquia federal em observar, quando da execução do Contrato, as prescrições dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 7.423/2010 (que dispõem sobre o acompanhamento e o controle em relação ao Contrato a ser firmado com a Fundação de Apoio) e do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (que dispõe sobre o acompanhamento e a fiscalização dos contratos firmados pela Administração), valendo acrescentar, acerca do acompanhamento e fiscalização, que em razão do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União através do Acórdão 1450/2011 – TCU – Plenário (Ata 21/2011 – TCU – Plenário), “É dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença, nos termos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993”, devendo ser observado que “A falta de qualquer das providências acima configura conduta extremamente reprovável, que enseja a irregularidade das contas, a condenação dos gestores ao ressarcimento do dano ao erário e a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/1992”.

50. No que tange à aferição da regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, como sabido, antes de proceder a qualquer contratação direta, a Administração sempre tem de verificar se o fornecedor/prestador do serviço escolhido possui as condições habilitatórias exigidas para a contratação com o Poder Público.

51. Ainda, para fins de demonstração de habilitação jurídica dos representantes legais da futura contratada, recomenda-se que sejam anexadas ao processo cópias dos respectivos documentos de identificação que a comprovem.

III - CONCLUSÃO

52. Isso posto, desde que atendidas as recomendações elencadas neste opinativo, não residirá óbice à manutenção das disposições jurídico-formais da minuta proposta (seq. 62), **destacando-se que não foram objeto de análise os aspectos técnicos e financeiros inerentes ao objeto da contratação.**

53. Nessa esteira, faz-se mister ressaltar, que o enquadramento/classificação do projeto como de extensão é de competência da PROEX, para comprovação da permanência da adequação do objeto do ajuste inicial à missão institucional desta IFE, sendo necessário parecer técnico certificando o enquadramento do campo temático de execução do contrato a ser prorrogado aos termos da legislação, asseverando que ocorrerá em atividades voltadas à extensão (mérito da proposta, incluindo o interesse (oportunidade e conveniência) da Instituição Pública para celebração do aditivo e a análise da adequação do objeto).

54. A regularidade do processo com as orientações e normas acima descritas envolve aspecto técnico-acadêmico que não é de competência desta Procuradoria Federal, a qual orienta pelo atendimento às recomendações supra, sob pena de indeferimento da prorrogação aventada por parte deste órgão jurídico.

55. Cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1994, e da Instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

56. A decisão final é da autoridade competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

À consideração superior.

Vitória, 11 de outubro de 2022.

HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068057859202144 e da chave de acesso 05f5c976



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 21/10/2022 às 10:15

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/588547?tipoArquivo=O>