



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER n. 00424/2021/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.052052/2020-34

INTERESSADOS: INSTITUTO TECNOLÓGICO ITUFES UFES

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: Projeto de Extensão. Minuta de contrato a ser firmado entre o Município de Vila Velha e a Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, com a interveniência da Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST

II. Prestação de serviço.

III. Análise jurídico-formal da minuta.

Sr. Procurador-Chefe,

1. O processo é encaminhado a este órgão jurídico objetivando a análise da minuta de contrato de prestação de serviços de extensão universitária denominado “Projeto de Extensão Universitária – Projeto de Modernização e Aperfeiçoamento da Gestão de Obras Públicas - Voltado para Edificações Civas – ITUFES”, PARA ELABORAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DE TABELA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE SERVIÇOS E INSUMOS DE EDIFICAÇÕES PADRÃO UFES/CT/LABOR-PMVV, FORMAÇÃO DE PREÇOS DE INSUMOS BÁSICOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL PARA OBRAS DE EDIFICAÇÕES. DISPONIBILIZAÇÃO, SUPORTE E MANUTENÇÃO EM DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS DE GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS, a ser celebrado entre o MUNICÍPIO DE VILA VELHA e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES, por Dispensa de Licitação, com base no Art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, **com a interveniência da Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST (seq. 356).**

2. Consta na instrução processual: 1. Minuta de novo contrato, peça seq. 356; 2. Aprovação por “ad referendum” da presidência do conselho deliberativo do ITUFES, peça seq. 355; 3. Manifestação do ente financiador, peça seq. 350; 4. Plano de trabalho, peça seq. 354; 5. Proposta técnico/comercial, Detalhamento dos serviços a serem executados e Planilha de custos unitários, peça seq. 353.

3. É a síntese do relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

4. 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 as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.**”.

5. Destaca-se, que 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.**

6. Salienta-se que, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente. Todos os atos devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

7. O contrato em exame decorre da autorização do MUNICÍPIO DE VILA VELHA, pessoa jurídica de direito público interno, através da SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, conforme processo administrativo nº 44.038/2021, e tem fundamento legal na Lei nº. 8.666/93, bem como na Lei nº. 8.958/94. Aplicável, ainda, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o ESTATUTO DA UFES e a RESOLUÇÃO CEPE/UFES 46/2014.

8. A primeira relação jurídica tem por objeto a contratação da UFES pelo MUNICÍPIO DE VILA VELHA, com vistas a que a primeira execute para este os serviços de extensão universitária para elaboração, atividades que serão executadas dentro do Projeto de Extensão Universitária de “Modernização e Aperfeiçoamento da Gestão de Obras Públicas”. De sua vez, a segunda relação jurídica tem por objeto a *gestão administrativa e financeira, pela FES, das receitas da UFES, geradas pelos repasses a serem feitos pelo MUNICÍPIO DE VILA VELHA.*

9. Feito esse registro prefacial, passo à análise do mérito da contratação proposta. O objeto da primeira relação jurídica não tem implicação de ordem legal. Com efeito, tratando-se de contratação da UFES para executar serviços técnicos que se qualificam, no plano interno da Universidade, como ações de **EXTENSÃO**, devidamente aprovado pelos setores competentes, não há que se falar em ilegalidade, desde que atendidos os requisitos insertos nas normas legais e regimentais aplicáveis.

10. Sobre o repasse dos recursos do MUNICÍPIO, por meio de fundação privada credenciada pelo MEC/MCTIC como fundação de apoio da UFES, destaco que também não há impedimento de natureza legal, tendo em vista, sobretudo, o contido nos arts. 1º da Lei 8.958/94 e no Decreto nº 7.423/2010.

11. 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. 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.

12. 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)

13. Oportuno ressaltar também o conteúdo da orientação normativa da AGU nº 14:

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”.(grifo nosso)

14. Dessa feita, a respeito da contratação em análise (prestação de serviços), relacionada à execução de projeto de extensão, consta Justificativa no Projeto Básico (seq.), aprovação “ad referendum” do Conselho Deliberativo, para posterior homologação do ato, na forma como proposta em cumprimento as normas administrativas e acadêmicas das Resoluções nº 46/2019 do Conselho Universitário.

15. Há Manifestação do ente financiador (seq. 350), Plano de trabalho (seq. 354), Proposta técnico/comercial, Detalhamento dos serviços a serem executados e Planilha de custos unitários (seq. 353).

16. Há Registro do Projeto na Pró-Reitoria de Origem (Seq 351/352)),

17. Aplica-se ao presente Contrato, primordialmente, as disposições da Lei 8.666/93, conforme previsão do art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

18. Cabe salientar, ainda, que as prestações de serviços no âmbito da Universidade *não podem ser dissociadas de seus fins primordiais*, refletidos na tríade ensino-pesquisa-extensão.

19. Nessa esteira, verifica-se que no caso em epígrafe, a UFES é contratada, e tal relação só é possível porque sua atuação no referido contrato está inserida no conceito de **extensão**, previsto nos artigos 43, VII; 52, I, e 53, III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, artigos 81, 82 e 84 do ESTATUTO DA UFES, artigos 2o. e 3o. da RESOLUÇÃO CEPE/UFES 46/2014, *abaixo transcritos*.

LDB

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: (Regulamento) (Regulamento)

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

ESTATUTO DA UFES

Art. 81. A Universidade promoverá a extensão de suas funções de ensino e pesquisa com o objetivo de contribuir, de forma imediata, para o desenvolvimento material, científico e cultural da comunidade.

Art. 82. A extensão poderá alcançar o âmbito de toda a coletividade ou dirigir-se a pessoas e instituições públicas ou privadas, abrangendo cursos e serviços que serão realizados à vista de planos específicos e no cumprimento deles.

(...)

Art. 84. Os serviços de extensão universitária, incluindo assessoria, serão prestados sob formas diversas de atendimento de consultas, realização de estudos e elaboração ou orientação de projetos em matéria científica, técnica e educacional, bem como de participação em iniciativas desta natureza ou de natureza artística e cultural.

.....

RESOLUÇÃO CEPE/UFES 46/2014

Art. 2º As atividades de extensão estão classificadas, segundo o Sistema de Extensão Universitária, em: a) programas b) projetos c) cursos d) eventos e) produtos f) **prestação de serviços**

Parágrafo único. São consideradas atividades de extensão quaisquer ações que envolvam, mesmo que parcialmente, consultorias, assessorias, cursos, grupos de estudo, simpósios, conferências, seminários, debates, palestras, atividades assistenciais, artísticas, esportivas, culturais e outras afins, propostas individual ou coletivamente, executadas na Universidade ou fora dela.

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.

20. 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”.

21. 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”.

22. Nesse sentido, uma vez certificando a Pró-Reitoria de Extensão, que a prestação de serviços de que ora se trata, enquadra-se como uma atividade/projeto de extensão, com a aprovação por “ad referendum” da presidência do conselho deliberativo do ITUFES (seq. 355), considera-se juridicamente possível a prestação dos serviços objeto do Contrato em tela, observados, porém, os termos da presente manifestação e a legislação aplicável.

23. Na esteira das colocações anteriores, conclui-se que uma prestação de serviços por instituição de ensino superior deverá ser formalizada por meio de projeto, elaborado em conformidade com o preceituado na **RESOLUÇÃO CEPE/UFES 46/2014** aplicável ao presente caso.

24. **O Projeto deverá ser classificado como de extensão e deverá ser submetido à PROEX e aos órgãos colegiados competentes para aprovação. Certifique-se.**

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

26. 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).

27. Assim, cada projeto deverá ser elaborado de acordo com as normas da Universidade (se Extensão, a Resolução CEPE/Ufes nº. 46/2014) e aprovado por suas instâncias competentes, culminando com o seu registro no SIEX.

28. O enquadramento da natureza da atividade é realizado pela Câmara Departamental, pelo **Conselho Departamental da respectiva Pró-Reitoria**. São esses setores que decidem se um projeto se enquadra ou não no conceito científico-epistemológico de pesquisa, de extensão ou de ensino.

29. 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.**

30. Recomenda-se, assim, que o processo seja encaminhado à PROEX para que a **Câmara de Extensão** se manifeste de maneira objetiva e clara se o projeto se classifica como atividade de extensão, se possui duração limitada e se é esporádico.

Do Projeto Básico

31. Em seqüência, o plano de trabalho deverá conter o cronograma financeiro e detalhamento de todas as etapas a serem executadas; a descrição das metas e respectivos indicadores; e orçamento completo, detalhando-se/especificando-se os seus componentes/despesas, tanto em termos qualitativos, como quantitativos (ainda que estimados), evitando-se expressões genéricas.

32. A realização de Plano de Trabalho é exigência imposta pelo §1º do indigitado art. 116, da Lei nº 8.666/93, conforme a seguir:

- o “Art. 116. (omissis)
- o § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente **plano de trabalho** proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:
- o I - identificação do objeto a ser executado;
- o II - metas a serem atingidas;
- o III - etapas ou fases de execução;
- o IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- o V - cronograma de desembolso;
- o VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- o VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.” (Grifei).

33. Além disso, nos casos como o presente, a exigência de Plano de Trabalho está prevista no art. 6º, §1º, do Decreto nº 7.423/2010, *in verbis*:

- o “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.
- o § 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:
- o I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;
- o II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;
- o III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e
- o IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.”

34. Logo, tais informações devem ser inseridas no referido documento, a fim de que restem delimitadas todas as condições do pacto a ser celebrado entre a UFES e a Fundação de Apoio.

35. Cumpre alertar, ainda, sobre a necessidade de se especificar no Plano de Trabalho eventuais despesas operacionais da Fundação, conforme exigência legal e do TCU.

36. Quanto ao **preço pago à fundação de apoio deve corresponder às despesas suportadas mais a retribuição admissível, ou seja, o preço deve ser justo, equilibrado, sem que acarrete prejuízos ou enriquecimento indevido a uma das partes, bem como deve ser fixado em critérios claramente definidos, precisamente discriminados, e nos custos operacionais efetivamente suportados.** Este é o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, explicitado, *verbi gratia*, no Acórdão nº 2.731/08 - Plenário, no Acórdão nº 716/06 – Plenário e no Acórdão nº 5.668/2010 – 2ª Câmara.

37. Nesse sentido, recomendo que se precise discriminadamente o valor a ser pago à Fundação de Apoio, sem embuti-lo dentro de outra rubrica, e verifique a adequação do valor proposto pela Fundação como despesas operacionais e administrativas, sopesando que as fundações de apoio não possuem fins lucrativos, e considerando que, ao final do ajuste, os gastos deverão ser comprovados no momento da prestação final de contas.

Da minuta contratual

38. Quanto à minuta de contrato apresentada (seq. 356), verifica-se que apresenta a forma tripartite. O fundamento da primeira relação - MUNICÍPIO DE VILA VELHA X UFES deverá ser o art. 24, inc. XIII, da Lei nº

8.666/93, e o fundamento da segunda relação - UFES x FEST - o disposto no art. 1º da Lei nº 8.958/94.

39. Teoricamente, seriam necessários dois ajustes. O primeiro entre o Município e a Universidade, com repasse de recursos para o desenvolvimento do projeto e apresentação, ao final, do resultado do projeto. O segundo, entre a Universidade e a FEST, para gestão administrativa e financeira do projeto. No entanto, considerando o disposto no §1º, do art. 3º, da Lei n. 8.958/94, que permite a captação ou o recebimento direto dos recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos, não há óbice na adoção de um instrumento único, que contemple, desde logo, todas as partes envolvidas.

40. Entretanto, para que se adote a alternativa acima, orienta-se no sentido de que a minuta em exame (forma tripartite) contemple, quanto à relação entre a UFES e Fundação de apoio (FEST), **todas as disposições relacionadas na minuta-padrão já examinada por este órgão jurídico, conforme disposto no art. 1º da Lei nº 8.958/94.**

41. Assevera-se, por oportuno, que o TERMO DE REFERÊNCIA e a PROPOSTA DA CONTRATADA (UFES), são documentos eminentemente técnicos, cuja análise da regularidade é de ordem técnica junto aos setores envolvidos, alheia ao campo jurídico abarcado por este opinativo. Consoante já exposto, a responsabilidade pela análise da certificação da regularidade do preço ofertado em proposta (seq. 5) é mesmo da área técnica, pois este órgão jurídico não detém competência para aferir os dados inseridos em proposta de preços.

42. Quanto à CLÁUSULA NONA – DOS PRAZOS (DA VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO):

DA VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO

10.1. O prazo de vigência total do presente Contrato será de 12 (doze) meses, a contar da data de emissão da Ordem de Serviço, sendo que:

10.1.1. O prazo de execução para entrega do objeto contratado, pela CONTRATADA (UFES) ao CONTRATANTE, será de xxxxxx, a contar da data de emissão da Ordem de Serviço.

10.1.2. O prazo de execução das metas contempladas no âmbito do Projeto Extensão correspondente a este Contrato, será de xxx meses, a contar da data de emissão da Ordem de Serviço.

10.2. Admite-se a prorrogação deste Contrato, na forma do Art. 57, Inciso I da Lei nº 8.666/93, desde que esteja contemplado nas metas do Plano Plurianual, e constando nos orçamentos vigentes ao longo do prazo de execução do contrato.

43. Recomenda-se a indicação no instrumento contratual, dos agentes de cada instituição responsáveis pela coordenação das atividades nele previstas e acompanhamento de tudo o que disser respeito ao seu objeto.

44. Alerta-se a Universidade para a necessidade do acompanhamento da execução do projeto, pela Pró-Reitoria de Extensão, e elaboração de relatório circunstancial quanto aos resultados obtidos ao final de sua execução.

45. Não haverá aporte de recursos financeiros por parte da Universidade, visto que os recursos necessários à execução do objeto serão repassados pelo Município à FEST, que realizará sua gestão. Em que pese a ausência de repasse de recursos orçamentários, os custos advindos das atividades estabelecidas correrão por conta de cada interessado, em conformidade com as obrigações atribuídas a cada um.

46. **Deve a Universidade, portanto, certificar da existência dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários à execução dos compromissos que serão assumidos com a assinatura do ajuste.**

47. Quanto às penalidades à contratada, previstas na CLÁUSULA DÉCIMA - DAS SANÇÕES, levando-se em conta a condição da UFES de Autarquia Pública Federal (**pessoa jurídica de direito público**), não lhe são aplicáveis as penalidades previstas nos incisos III e IV do art. 87, da Lei nº 8.666/93 (**suspensão e declaração de inidoneidade**); consequentemente, a redação da referida Cláusula deverá ser alterada de forma a excluir a inserção de tais penalidades.

48. No que tange à CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DO FORO, não se trata de foro de eleição, considerando que a Universidade Federal do Espírito Santo é uma Autarquia pública integrante da Administração Federal

Indireta, sendo adequada a previsão da **Justiça Federal de Vitória/ES como foro competente**. Recomenda-se a adequação.

Sobre a instrução do processo de dispensa

49. 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. Analisem-se.

50. Quanto à justificativa específica para a contratação de fundação de apoio deverá ser providenciada a sua anexação aos autos pelo setor competente, devendo o setor competente junto à PROAD diligenciar nesse sentido.

51. Fica o registro, ainda, 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.

52. Em relação à justificativa do preço da contratação da fundação de apoio, registro, de qualquer modo, que essa Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional e da escolha da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento, orientando este órgão jurídico que a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado **é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, o que deverá ser rigorosamente observado**. Nesse sentido, os Acórdãos 4549/2014 – Segunda Câmara, 1422/2014 – Segunda Câmara e 522/2014 – Plenário.

53. Sobre o tema, deve ser observado o disposto na Súmula nº 250 do TCU, que assim dispõe:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da

Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. (grifou-se)

54. Por fim, recomendo que sejam adotados os comandos determinados no 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.

55. De ratificar, acerca da 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”.

56. Em forma de recomendações, merecem destaque, ainda, as seguintes diretrizes:

9.2.7. firmem seus contratos atentando para a devida **segregação de funções** e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos;

9.2.22. **não permitam o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que caracterizem contraprestação de serviços**, como participação, nos projetos, de servidores da área-meio da universidade para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não-gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infraestrutura operacional da IFES, **devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários;**

9.2.24. utilizem adequadamente a nomenclatura de bolsas estabelecida no art. 6º do Decreto 5.205/2004, que admite exclusivamente as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, evitando quaisquer outras denominações diferentes, bem como **abstenham-se de permitir qualquer caracterização de bolsas de ensino nas atividades típicas de magistério, de graduação ou pós graduação** (lato ou stricto sensu);

(...)

9.2.39. abstenham-se de permitir, por absoluta falta de previsão legal, nos contratos e convênios para execução de projetos com fundações de apoio, a utilização de **Fundos de Apoio Institucional (FAI) ou instrumentos similares**, zelando para que, com base no art. 6º da Lei 8.958/1994 e no inciso V do art. 1º - A da Portaria MEC/MCT 475/2008, sejam feitos os devidos ressarcimentos por uso de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio para a IFES à conta única do Tesouro Nacional e na rubrica de recursos próprios arrecadados;” (Acórdão 2.371/2008 – Plenário)

57. Considerando a atuação da Fundação de Apoio no presente projeto, revela-se relevante trazer entendimentos paradigmáticos dentro da Procuradoria Geral Federal acerca da possibilidade de "*captação e geração de recursos extra-orçamentários*", bem como da necessidade de dotação das IFES de um "*aparelhamento gerencial adequado*", sem descuidar das formas necessárias de controle:

RECEITAS PÚBLICAS. RECOLHIMENTO À CONTA ÚNICA DO TESOURO. ORIENTAÇÕES GERAIS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 45/2013:

OS ÓRGÃOS DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL DEVEM OBSERVAR EM SUAS MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS A DIFERENÇA ENTRE RECEITAS PÚBLICAS (EX. RESSARCIMENTO DO ART. 6º DA LEI Nº 8.958/94 E DEMAIS RECEITAS AUFERIDAS A PARTIR DOS PROJETOS) E DESPESAS REFERENTES À EXECUÇÃO DOS PROJETOS.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 46/2013:

AS RECEITAS PÚBLICAS DEVEM SER, OBRIGATORIAMENTE, RECOLHIDAS À CONTA ÚNICA DO TESOURO. AS DESPESAS DO PROJETO, POR SUA VEZ, NÃO SÃO RECEITAS PÚBLICAS, E OS RECURSOS CORRESPONDENTES, DESDE QUE DEVIDAMENTE CONSIGNADOS EM PLANO DE TRABALHO (NO § 1º DO ART. 6º DO DECRETO Nº 7.423/2010) PODEM SER DEPOSITADAS DIRETAMENTE EM CONTA ESPECÍFICA DO PROJETO DE TITULARIDADE DA FUNDAÇÃO DE APOIO.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 47/2013:

NOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESPECÍFICOS NOS QUAIS SEJA PREVISTA A CAPTAÇÃO DIRETA DE RECURSO PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO, ESTAS NÃO DEVERÃO FIGURAR COMO MEROS INTERVENIENTES, DEVENDO HAVER INSTRUMENTO TRIPARTITE, COM A ANUÊNCIA EXPRESSA DAS INSTITUIÇÕES APOIADAS, PRÉVIO EXAME PELA SUA RESPECTIVA ASSESSORIA JURÍDICA (ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 8.666/93) E O CONTROLE INDIVIDUALIZADO NO ÂMBITO DA IFE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS, PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA GESTÃO DOS RECURSOS, INCLUINDO A DEVOLUÇÃO, QUANDO FOR O CASO, DE EVENTUAL SALDO DE RECURSOS E RENDIMENTOS FINANCEIROS, CONFORME DEFINIDO NO RESPECTIVO AJUSTE.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº 12/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU.

RECEITAS PÚBLICAS. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI Nº 8.958/94

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 52/2013:

O ART. 3º, §1º, DA LEI Nº 8.958/94 DEVE RECEBER UMA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE SORTE QUE A FACULDADE DA CAPACITAÇÃO DIRETA DE RECURSOS, SEM INGRESSO NA CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL, NÃO SE RESTRINJA A PROJETOS DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO, TAMBÉM SE APLICANDO AOS DEMAIS PROJETOS DE QUE TRATA O ART. 1º, CAPUT, DA LEI Nº 8.958/94, A EXEMPLO DE PROJETOS DE ENSINO E EXTENSÃO, EM CONSONÂNCIA, AINDA, COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA, ALÉM DO POSTULADO DA INDISSOCIABILIDADE ENTRE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 53/2013:

A INTERPRETAÇÃO DO ART. 4-D, DA LEI Nº 8.958/94 DEVE PAUTAR-SE PELA JURISPRUDÊNCIA DO TCU ATINENTE À MATÉRIA, GARANTINDO, SEMPRE, O CONTROLE E A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DOS RECURSOS, AO LADO DA EFETIVIDADE DOS PROJETOS, DE FORMA QUE, OS RECURSOS PROVENIENTES DE CONVÊNIO, CONTRATOS, ACORDOS E DEMAIS AJUSTES GERENCIADOS PELAS FUNDAÇÕES DE APOIO DEVERÃO SER MANTIDOS EM CONTAS ESPECÍFICAS ABERTAS PARA CADA PROJETO, AFORA O DEVER DA FUNDAÇÃO DE APOIO DE GARANTIR O CONTROLE CONTÁBIL ESPECÍFICO DOS RECURSOS APORTADOS E UTILIZADOS EM CADA PROJETO, DE FORMA A GARANTIR O RESSARCIMENTO ÀS IFES, PREVISTO NO ART. 6º DA LEI Nº 8.958/94 (RESSARCIMENTO ESTE CONSIDERADO RECEITA PÚBLICA), PARA O QUAL A LEI APENAS PREVÊ A HIPÓTESE EXCEPCIONAL DE DISPENSA PREVISTA NO §2º DO ART. 6º SUPRACITADO.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº 14/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU.

58. Recomenda-se, ainda, análise precisa e aprovação da PROEX quanto aos itens e valores especificados na Planilha Financeira vinculada ao Projeto de Extensão .

59. Alerta-se a Universidade para a necessidade do acompanhamento da execução do projeto, pela Pró-Reitoria de Extensão e elaboração de relatório circunstancial quanto aos resultados já obtidos, pois nos termos do artigo 33 da RESOLUÇÃO Nº 46/2014, "Todas as atividades de extensão universitária serão coordenadas pela Pró-Reitoria de Extensão e por sua Câmara de Extensão", e a "Câmara de Extensão é o órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador das atividades de extensão universitária".

60. Por fim, registro que: **a) o cumprimento da jornada de trabalho é de responsabilidade dos docentes e técnico-administrativos e o controle do efetivo cumprimento dessa jornada é de incumbência do Departamento ao qual os docentes estão vinculados, bem como da Direção da Unidade, quanto aos técnico-administrativos;** c) a boa execução dos recursos, obedecendo aos Princípios da Administração Pública, é da competência da Fundação de Apoio **juntamente** com a Coordenação do Projeto; d) a presente manifestação não afasta a prerrogativa de que, ao final do projeto, seja auditada a prestação de contas com a finalidade de verificar a correta execução dos recursos; e) a atividade de fiscalização é incompatível com o recebimento de qualquer forma de remuneração no

projeto; f) as aquisições de bens e serviços deverão observar o disposto no Decreto nº8.241/2014; g) a concessão de bolsas no projeto é responsabilidade do coordenador e que este deve ter critérios objetivos e definidos, conforme previsto pelo Decreto nº 7.423/2010, para estabelecimento das bolsas a serem pagas à sua equipe de trabalho. E ainda, que os valores constantes das tabelas das Fundações de Apoio servem apenas como referencial máximo; h) os afastamentos e respectivas diárias, obedecendo aos normativos da Universidade, devem estar relacionados ao objeto da Cooperação, e sua concessão, deve observar o disposto no Decreto nº 5.992/2006; i) as bolsas pagas a agentes públicos federais precisam atender, na soma com a remuneração do cargo e outras bolsas recebidas no ambiente da Lei 8.958/94, como no caso, ao teto do funcionalismo público, a teor do contido no Decreto 7.423/2010; j) todas as despesas realizadas na execução do projeto devem possuir pertinência e adequação para com o seu escopo; k) a FEST deverá seguir, no trato da gestão dos recursos, as regras dispostas no Decreto 7.423/2010 e 8.241/2014, em especial no que toca ao pagamento de bolsa ou ao trabalho desenvolvido pelo pessoal do quadro no âmbito do projeto.

61. Deverá a Administração solicitar da fundação a comprovação de sua regularidade fiscal e trabalhista, nos termos do que orienta o Art. 29 da Lei 8.666/93, e promover a juntada ao processo de toda a documentação antes da assinatura do ajuste, atentando-se à data de validade das certidões/pesquisas acima citadas e, se for o caso (expiradas ou prestes a expirar).

62. Registra-se que esta Procuradoria Federal não entra no mérito da metodologia utilizada para detalhar o custo operacional da fundação, vez que se trata de questão técnica afeta à área de planejamento. De igual feita, compete à Administração aferir tecnicamente a adequação do valor da contrapartida devida à UFES.

III - CONCLUSÃO

63. Diante do exposto, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, **restrita a presente análise aos aspectos jurídico-formais da minuta acostada (seq. 356), manifesto-me favoravelmente a sua aprovação, desde que atendidas todas as condicionantes consignadas neste Parecer.**

64. Assevera-se que o enquadramento da natureza da atividade é realizado pela Câmara Departamental, pelo Conselho Departamental da respectiva Pró-Reitoria. São esses setores que decidem se um projeto se enquadra ou não no conceito científico-epistemológico de pesquisa, de extensão ou de ensino. Nessa esteira, faz-se mister consignar que o enquadramento/classificação do projeto como de extensão é de competência da PROEX,

65. Por fim, resta perfeitamente aplicável a orientação da Procuradoria-Geral Federal, quando do estudo de contratos de prestação de serviços de PD&I, como se observa do **PARECER n. 00002/2020/CP-CT&I/PGF/AGU (NUP 00407.033790/2019-55)**, do qual extraímos os seguintes trechos:

"(...)Sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos no regramento interno da Instituição Pública, esta Câmara sugere que as Procuradorias Federais junto às entidades autárquicas e fundacionais federais orientem as autoridades assessoradas no sentido de solicitar que as respectivas áreas técnicas (dentro de suas atribuições temáticas) emitam manifestação formal acerca do seguinte:

1. mérito da proposta, incluindo o interesse (oportunidade e conveniência) da Instituição Pública para a celebração do instrumento; e a análise da adequação do objeto (serviços técnicos especializados compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica);

2. viabilidade da execução do contrato, incluindo manifestação quanto a:

a) viabilidade técnica dos meios a serem utilizados na consecução dos objetivos propostos; capacidade operacional da Instituição Pública;

b) exequibilidade das metas, das etapas e das fases nos prazos propostos (casos existam esses balizadores), além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição de seu cumprimento;

3. eventual necessidade de disponibilização pela Instituição Pública de capital intelectual, equipamentos, materiais, laboratórios, infraestrutura entre outros;

4. questões financeiras e econômicas, referentes à contraprestação da contratante, bem como à remuneração do pessoal (da ICT) envolvido na prestação dos serviços;

5. compatibilidade do cronograma de desembolso (pagamento) previsto no plano de trabalho (caso exista) com os prazos previstos para execução do objeto;

As demais áreas técnicas da ICT devem atuar de forma conjunta com o Núcleo de Inovação Tecnológica, tanto quanto necessário à análise das circunstâncias que envolverão a contratação.

Por fim, incumbe à autoridade competente manifestar-se conclusivamente acerca da análise contida no parecer técnico (e demais manifestações) que subsidiará a sua decisão, aprovando ou não a contratação. (grifamos)

66. Por certo, 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. Essa condição precisa ser formalmente 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.

67. 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, sendo admitida, dessa feita, sua prorrogação, mas com a ressalva de que estes ajustes não podem se eternizar no tempo.

68. A regularidade com as orientações e normas acima descritas envolve aspecto técnico-acadêmico que refoge à competência desta Procuradoria Federal. **Providencie-se.**

69. Importa lembrar que o ajuste deve ser firmado por pessoas com poderes para tanto, devendo ser juntadas aos autos as eventuais delegações de competência que porventura se façam necessárias.

70. Atendidas as recomendações, o presente processo não necessita retornar a esta Procuradoria.

71. **A celebração do ajuste fica condicionada à decisão final da autoridade competente, no seu juízo de discricionariedade (interesse/necessidade), pois o presente Parecer tem caráter meramente opinativo**, fundamentando-se nos artigos 17 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 ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento e de suas características.

À consideração superior.

Vitória, 28 de setembro de 2021.

**HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL**

