



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Guia de Ajuste de Condutas Administrativas com Entidades de Apoio à UFC

GUIA DE AJUSTE DE CONDUITAS ADMINISTRATIVAS COM ENTIDADES DE APOIO À UFC

Preliminarmente, considera-se na PRADM que o convênio é o mais adequado ajuste administrativo para viabilizar a realização dos cursos de pós-graduação lato sendo, mas na modalidade de sua autossustentação financeira por via da cobrança de inscrições ou mensalidades, não pode ser utilizado pela UFC em face de decisão judicial ainda não passada em julgado que veda essa prática(Apelação Cível nº389222-CE TRF5ªR – Proc.2002.81.00.012342-4 /7ª Vara da Justiça Federal no Ceará).

Convênios que não tenham a cobrança de retribuições financeiras pela ministração do curso de pós-graduação lato senso, estão, evidentemente, fora dessa proibição judicial estabelecida em face que conflito gerado pelo Ministério Público Federal contra a UFC.

Tem-se, como alternativa juridicamente viável para a realização desses cursos com autossustentação financeira, a utilização do contrato, já que a sentença judicial referiu-se apenas a “convênios”, na medida em que se assuma o risco de enfrentar eventuais entendimentos ampliativos da proibição referida.

I - Roteiro de Contratação de Fundações de Apoio para Cursos de Pós-Graduação Lato senso.

Esse roteiro oferecido em face da reclamada necessidade de informações apresentada em encontro realizado em 21/06/2013 com as instituições de apoio à UFC, presidido pelo Magnífico Reitor, quando comprometeu-se a Pró-Reitoria de Administração a manter imediato atendimento destinado a viabilizar os desempenhos de interesse comuns, constitui-se de um formato preliminar, que cumpre a função de antecipar os parâmetros atualmente observados, enquanto se trabalha na construção de manual que possa melhor servir, ao tempo em que proporciona a oferta de sugestões, com vistas a possíveis adequações ou aperfeiçoamentos.

Também para informação e eventuais contribuições a respeito, vão apresentadas notas compreendendo entendimentos da AGU, do TCU e da própria PRADM, tudo, ainda, sem um formato definitivo.

1º - A UNIDADE ACADÊMICA RESPONSÁVEL PELO CURSO DEVE MONTAR PROCESSO ADMINISTRATIVO COM:

- **Expediente propondo a contratação do apoio nos termos do artigo 1º, da Lei nº 8.958/94, protocolado junto à PRADM para receber numeração e autuação processual.**
- **Cópia do Projeto a ser objeto do apoio, devidamente aprovado nas instâncias acadêmicas ordinárias, pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação e pelo CEPE.**
- **Propostas das entidades de apoio consultadas, no mínimo de três, incluindo memória de cálculo do valor a ser cobrado pela gestão /serviço, cópia do**

estatuto, descrição detalhada das experiências e qualificações, que comprova a capacitação da mesma na área específica do objeto do contrato e cópia do registro e credenciamento, junto ao Ministério da Educação e do Desporto e junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia;

- Justificativa de contratação por Dispensa de Licitação.
- SICAF atualizado da entidade proposta à contratação.
- Anexar cópia das aprovações pelas instâncias acadêmicas, Pró-Reitoria de Pós Graduação e CEPE.

2º - FORMADO OS AUTOS EM DECORRÊNCIA DO PROTOCOLO NA PRADM SERÃO ELES ENCAMINHADOS AO SETOR DE CONTROLE DE CONTRATOS QUE VAI ADOTAR AS SEGUINTE PROVIDENCIAS:

- Verificar eventuais inconsistências na tramitação e/ou na documentação, estabelecendo contato com a unidade interessada para suprir ou corrigir as falhas verificadas;
- Prestar informação narrativa e encaminhar os autos a AL/PRDAM para formulação de NOTA TECNICA e minuta do contrato, com subsequente remessa à PGU para o parecer jurídico quanto à contratação;
- No retorno dos autos da PGU, sendo o parecer jurídico favorável à contratação, o Setor de Controle de Contratos examina a situação da entidade junto ao SICAF, providencia a assinatura da futura contratada e entrega o processo à Secretaria Executiva da PRADM para a assinatura da contratante..

3º - PROVIDÊNCIAS APÓS ASSINATURAS:

- Publicação da **dispensa de licitação** no **DOU**, com confirmação da mesma no **DOU**, no prazo de 05 dias, nos termos do artigo 26 da lei nº 8.666/93 – arquivar a publicação no processo;
- **Publicar o CONTRATO no DOU.;**
- **Arquivar cópia da publicação no processo;**

4º - PROVIDÊNCIAS APÓS PUBLICAÇÕES:

- Acompanhamento do Fiscal do contrato quanto a sua execução.;
- **O CORDENADOR do projeto deve receber, conferir e aprovar(após análise) as prestações de contas apresentadas pela contratada à Unidade interessada;**
- **Arquivar a prestação de Contas, se aprovada, junto ao contrato**, mantendo por 5(cinco) anos, contados do exercício em que for aprovada a prestação de contas da UFC, pelo TCU.
- Caso no projeto tenha havido aquisição de equipamentos, juntar à prestação de contas, também, cópia do termo de doação dos bens à UFC;

II - ENTENDIMENTOS DA CGU

A Controladoria Geral da União - CGU, por meio da Secretaria Federal de controle Interno-SFC, em decorrência das ações de controle realizadas junto às Instituições Federais de Ensino – IFEs, e com base nas ocorrências identificadas por meio das ações de controle da CGU, bem como das boas práticas de gestão observadas nos diversos segmentos da administração pública federal, elaborou uma **coletânea de entendimentos em ABRIL 2013 (www.cgu.gov.br)** para dar suporte aos gestores das Instituições Federais de Ensino – IFEs na execução de suas atividades diárias, além de minimizar a incidência de impropriedades e irregularidades nos atos de gestão.

Abaixo um recorte das principais perguntas e respostas que estão ligadas a área de Projetos, Convênios e Contratos, que se impõem serem observados para evitar a responsabilização da autoridade ordenadora de despesas.

Os grifos feitos no texto, destinam-se a marcar situações que podem comportar variedades, não sendo recomendável firmar-se uma orientação antecipada da própria autoridade ordenadora de despesa, constituindo-se estratégia indutora do necessário compartilhamento de responsabilidades institucionais em face dos órgãos de controle que:

- a) Venham os projetos elaborados aprovados pela unidade acadêmica composto com exame e justificativas considerando todos os aspectos dos entendimentos da CGU;
- b) Não se possa cobrar da autoridade ordenadora de despesas atuar conforme anterior oferecimento de ritos formais de procedimentos, sem considerar que nestes sempre haverá necessidade de avaliar a situação do caso concreto;
- c) Evite-se o constrangimento da autoridade ordenadora de despesas em dar aplicação a eventuais mudanças de entendimento quanto a situação específica, seja em decorrência de manifestações supervenientes dos controles internos ou externos.

18 Podem as IFEs firmar contratos de receitas com as Fundações de Apoio?

Não. Não existe no ordenamento jurídico brasileiro previsão para as entidades da Administração Pública, direta e indireta, firmarem contrato de receita com entidades privadas, visto ser regra obrigatória, conforme comando legal previsto no Decreto nº 93.872/86, em seu art. 2º caput e parágrafo 1º, abaixo transcritos, que o produto da arrecadação de todas as receitas da União deve ser obrigatoriamente recolhido à conta única do Tesouro Nacional.

“Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A. (Decreto-lei nº 1.755/79, art. 1º).

§ 1º Para os fins deste decreto, entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extraorçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.”

19 Em quais situações as despesas podem ser contabilizadas como Despesas de Exercícios Anteriores?

Conforme comando do art. 22 do Decreto nº 93.872/86, as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, e que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, são os que poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

Considera-se:

- Despesas que não se tenham processado na época própria – aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
- Restos a pagar com prescrição interrompida – a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
- Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício – a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

20 É permitida a utilização de empenho em nome da própria IFE sob a alegação de impossibilidade de utilização de recursos no final do exercício financeiro?

Não. É vedada a emissão de empenhos em favor da própria IFE sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, pois o ato da solicitação de limite de empenho pelas IFEs é a declaração de que a unidade solicitante dispõe de plenas condições para executar o crédito orçamentário até a data estabelecida pelos normativos vigentes (Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 12.465/2011, Lei nº 12.595/2012, Lei Complementar nº 101/2000, Decreto-Lei nº 200/1967, Decreto nº 93.872/1986, Decreto nº 6.170/2007, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Manual SIAFI).

Lembramos que este tipo de ato constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, podendo ocasionar a aplicação de multa pelo TCU, uma vez que a IFE pode, no exercício seguinte, solicitar, até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo não utilizado no exercício anterior, a abertura de crédito suplementar em relação ao superávit financeiro

apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, relativo a receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, desde que sejam destinados à aplicação dos mesmos subtítulos no exercício corrente.

Além disso, o art. 61 da Lei nº 4.320/64 determina que:

“Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”

O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento. Credor é a pessoa que adquire o direito de recebimento junto ao Estado, por ter fornecido um bem, ou prestado um serviço ou uma obra. Assim, não pode a unidade que está assumindo um compromisso de pagamento ser credora do valor empenhado, até porque ela não é a fornecedora de bem ou prestadora de serviço/obra.

58 Quais as formas de pagamento de bolsas diretamente pelas IFEs?

As bolsas eventualmente criadas pelas IFEs deverão ser oferecidas a pessoas diretamente ligadas à instituição, como meio para a efetivação de suas atividades científico-educacionais.

No entanto, a criação/uso desse benefício deverá obedecer às seguintes regras gerais aplicáveis a toda a Administração Pública:

1. Não deve constituir prestação pecuniária de natureza salarial, mas de doação civil a título de incentivo;
2. Devem ser observados os recursos, os limites orçamentários, bem como a finalidade e descrição da ação orçamentária;
3. Deve haver previsão de criação das bolsas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente, bem como dos seus quantitativos, critérios de seleção e de elegibilidade para o recebimento das bolsas;
4. Deve existir um projeto específico que comprove sua finalidade vinculada ao desenvolvimento da área do aprendizado ou ao desenvolvimento de um trabalho de pesquisa científica ou tecnológica;
5. Deve ser comprovado que a atividade desempenhada não seja vinculada ao cumprimento de uma competência própria de seu cargo efetivo, ou seja, que a atribuição desempenhada seja uma atividade extra-laboral;
6. Deve haver prazo determinado para a conclusão do projeto de capacitação ou de pesquisa.

Os quatro primeiros itens são aplicáveis a bolsas para estudantes e todos os 6 itens para as bolsas a servidores.

É necessário frisar que os critérios de seleção e de elegibilidade para o recebimento da bolsa devem obedecer aos seguintes princípios do direito administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Considera-se boa prática para o item 5 solicitar compromisso de permanência do bolsista da IFE por um interstício mínimo estipulado, bem como a vinculação entre o trabalho/ aperfeiçoamento patrocinado e a aplicação desse conhecimento na instituição concedente.

Considera-se também como boa prática que, no momento da criação das bolsas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente, esse Conselho verifique:

- a) a existência de recursos orçamentários para essa finalidade;
- b) o estabelecimento da responsabilidade do setor/órgão da IFE encarregado de confirmar a existência prévia de um projeto aprovado pelo órgão concedente vinculado ao desenvolvimento da área do aprendizado ou ao desenvolvimento de um trabalho de pesquisa científica ou tecnológica; e
- c) a definição da responsabilidade do setor/órgão da IFE encarregado de confirmar se a atividade a ser desempenhada pelo servidor é uma atividade extra-laboral de natureza temporária.

59 A assistência ao educando paga pela IFE pode ser feita na forma de bolsa?

A assistência ao educando de uma IFE tem como finalidade suprir as necessidades básicas do educando com carência econômica, proporcionando-lhe condições para sua permanência e melhor desempenho nas atividades acadêmicas.

Neste tipo de assistência podem ocorrer despesas para o fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência social ao educando, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o bom desempenho do aluno.

Portanto, o Conselho Superior da IFE pode regulamentar o pagamento dessa assistência ao educando na forma de bolsa, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos aplicáveis a toda a Administração Pública:

1. Não deve constituir prestação pecuniária de natureza salarial, mas de doação civil a título de incentivo;
2. Devem ser observados os recursos, os limites orçamentários, bem como a finalidade e descrição da ação orçamentária;
3. Deve haver previsão de criação das bolsas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente, bem como dos seus quantitativos, critérios de seleção e de elegibilidade para o recebimento da bolsa; e

4. Deve existir um projeto específico que comprove sua finalidade vinculada ao desenvolvimento da área do aprendizado.

60 Em que natureza de despesa deve ser realizado o pagamento de bolsas pelas IFEs?

As bolsas devem ser pagas no grupo da natureza de despesa do 3.3.90 (Outras Despesas Correntes), ou no elemento 18 (Auxílio Financeiro a Estudantes), ou, ainda, no elemento 20 (Auxílio Financeiro a Pesquisadores).

É importante salientar que os recursos públicos aplicados nessa finalidade não poderão ser oriundos do grupo da natureza de despesa 3.1.90 (Pessoal e Encargos Sociais).

61 Qual a diferença entre bolsas pagas pela IFE e bolsas pagas por agência de fomento ou outras instituições oficiais?

As bolsas pagas pela IFE são aquelas concedidas conforme legislação específica e/ou regras definidas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente.

As bolsas pagas por agências de fomento são aquelas concedidas diretamente por agências de fomento, como por exemplo, CAPES, CNPQ, FINEP, desde que previstas em legislação específica e/ou normativos dessas agências.

As bolsas pagas por instituições oficiais são aquelas concedidas diretamente por essas instituições, como por exemplo, FNDE, INEP, IPEA, desde que previstas em legislação específica e/ou normativos dessas instituições.

72 O que são serviços de terceiros pessoa física? Quais as formas de contratação e pagamento desses serviços?

Serviços de terceiros – pessoa física são as despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física, pagas diretamente a esta e não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestados por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Dentre outras, as formas de contratação e pagamento desses serviços podem ocorrer nos seguintes casos:

a) nas contratações de serviços técnicos profissionais especializados, quando deverão, preferencialmente, ser celebradas mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio, ou remuneração, na forma do § 1º do art. 13 de Lei nº 8.666/93;

b) dentro dos limites de dispensa de licitação, nos termos do incisos I, II e XV do art. 24 da Lei nº 8.666/93; e

c) nos casos de inexigibilidade previstos nos incisos II e III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Nos pagamentos, o gestor deverá observar as fases da despesa, empenho, liquidação e pagamento em nome do beneficiário final nos termos da Lei nº 4.320/64. (Grifamos)

75 Qual é a natureza jurídica das Fundações de Apoio?

As Fundações de Apoio não são entidades da administração pública. São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e por estatutos cujas normas expressamente devem dispor sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Estão sujeitas à legislação trabalhista e à fiscalização do Ministério Público da unidade da federação onde estão localizadas, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil.

Além das condições mencionadas no parágrafo anterior, as Fundações de Apoio também estão sujeitas ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

76 Quais são as finalidades das Fundações de Apoio?

Nos termos da Lei nº 8.958/94, art. 1º, as Fundações de Apoio são instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), sobre as quais dispõe a Lei nº 10.973/2004, e das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

Cabe ressaltar que, conforme Parágrafo Único do art. 1º do Decreto nº 7.423/2010, 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 para que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo.

De acordo com o inciso V do art. 2º da Lei nº 10.973/2004, Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) são órgãos ou entidades da administração pública que tenham por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

É importante observar, ainda, que a Lei nº 8.958/94 disciplina a atuação de Fundações de Apoio apenas no âmbito federal. Portanto, não trata da atuação de fundações de apoio ligadas, por exemplo, à USP ou à UNICAMP, que são universidades públicas estaduais.

77 Como é disciplinado o relacionamento entre a IFE e a Fundação de Apoio?

O relacionamento entre a instituição apoiada e a Fundação de Apoio deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958/94 e no Decreto nº 7.423/2010.

78 Como é formalizado o apoio das Fundações de Apoio a um projeto de uma IFE? Deve ser utilizado contrato ou convênio?

A formalização de cada projeto é feita por meio de convênios, contratos, acordos ou outros ajustes por prazo determinado, fundamentados no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Também há a possibilidade, prevista no art. 1º- A da Lei 8.958/94, de que a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como a secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento realizem convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFEs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos, com a anuência expressa das instituições apoiadas.

Cabe ressaltar que a contratação de fundação de apoio, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da fundação e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Conforme Lei 4.320/64, o pagamento da despesa só deve ser efetuado após sua regular liquidação. Portanto, quando o instrumento utilizado for contrato não deve haver a antecipação de pagamento à Fundação de Apoio. Quando for firmado convênio entre a IFE e a Fundação de Apoio, a transferência financeira deverá obedecer as regras do Decreto 6.170/2007. (Grifamos)

79 Quais as obrigações das Fundações de Apoio na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos?

As Fundações de Apoio devem: observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços; prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores; submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da IFE ou similar da entidade contratante; submeter-se à fiscalização da execução dos contratos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

80 O Decreto 6.170/2007 se aplica à execução de convênios, acordos e outros ajustes entre a IFE e a Fundação de Apoio?

Sim. O Decreto 6.170/2007 deve ser aplicado quando houver transferência de recursos da IFE para a Fundação de Apoio na forma de convênio, acordo ou outro ajuste que não seja o contrato. (Grifamos).

81 Quais das normas de licitação e contratos devem ser seguidas quando da execução de despesas com recursos de convênios, contratos, acordos e ajustes firmados entre a IFE e a Fundação de Apoio?

As Fundações de Apoio devem observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços, conforme inciso I do art. 30 da Lei nº 8.958/94. Não deve ser realizada apenas a cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato. (Grifamos).

82 Quais são os projetos de ensino das IFEs que podem ser apoiados por Fundações de Apoio?

Os projetos de ensino que podem ser apoiados pela Fundação de Apoio são os cursos para os quais não é vedada a cobrança de taxas de matrícula e mensalidades. (Grifamos)

83 Quais são as características dos projetos de pesquisa das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio?

Os projetos de pesquisa têm como principal objetivo a produção de novos conhecimentos indissociada do ensino e da extensão, logo, podem ser enquadrados como projetos de pesquisa apoiados por fundações de apoio aqueles que tenham os seguintes resultados: criações, inovações, pesquisas financiadas por agências de fomento, monografias, dissertações, teses e publicações classificadas pela Comissão Qualis Periódicos da CAPES. Entende-se por criação e inovação os conceitos estabelecidos pela Lei 10.973/2004.

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.

85 Quais são as características dos projetos de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das IFEs que podem ser executados por Fundações de Apoio?

Como previsto na Lei 8.958/94, entende-se por desenvolvimento institucional, científico e tecnológico os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFEs, para o cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrito no Plano

de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.

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

De acordo com o Decreto 7.423/2012, é vedado o enquadramento, no conceito de desenvolvimento institucional, de: atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância e reparos; serviços administrativos, como copeiragem, recepção, secretariado, serviços na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia, demais atividades administrativas de rotina, e respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de funcionários; e realização de outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.

Os contratos e convênios realizados entre as IFEs e as Fundações de Apoio devem estar diretamente vinculados a projetos perfeitamente identificáveis nas áreas de efetivo desenvolvimento institucional, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objetos genéricos, desvinculados de projeto específico. (Grifamos)

As contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional devem implicar produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFE, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de educação com metas definidas.

86 Que elementos devem conter os projetos formalizados junto às Fundações de Apoio?

Conforme o art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, os projetos desenvolvidos com a participação das Fundações de Apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos: o objeto, o projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores; recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958/94; 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; além dos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso. (Grifamos)

87 Pode a IFE firmar convênio, contrato, acordo ou ajuste com a Fundação de Apoio por meio do qual a execução do objeto se dá pela própria IFE, restando à Fundação de Apoio apenas a execução financeira?

Não. A formalização pelas IFEs de convênios ou contratos com Fundações de Apoio está restrita à gestão administrativa e financeira de projetos regidos pela Lei nº 8.958/94, sendo vedada a celebração de convênio ou qualquer outro instrumento que tenha como obrigação da Fundação de Apoio apenas a gestão financeira dos recursos. (Grifamos)

Cabe lembrar que o objeto de atuação das fundações de apoio é dar apoio à execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional firmados, ficando a gestão administrativa e financeira restrita ao que for necessário à execução dos mesmos. (Grifamos)

88 Pode a IFE firmar convênio, contrato, acordo ou ajuste com a Fundação de Apoio com parte de recursos repassados por meio de Termo de Cooperação entre o Ministério responsável e a IFE?

Sim, pois não existe dispositivo legal que obrigue o receptor de recurso descentralizado (em razão de termo de cooperação firmado) a executar, sem a interferência de terceiros, o objeto acordado. Portanto, se a IFE não conseguir executar diretamente o objeto para o qual foram destinados os recursos do termo de cooperação e firmou convênio com fundação de apoio, com parte daqueles recursos, deve, então, ser verificado se para a execução do referido objeto, a fundação estará cumprindo com sua finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos, conforme estabelece o art. 1º da Lei nº 8.958/94.

89 As receitas oriundas de taxas de matrícula/mensalidades de cursos de pós-graduação, da iniciativa privada e de recursos de governo estaduais ou municipais a serem administradas por Fundações de Apoio devem ser obrigatoriamente recolhidas à conta única?

Sim. Todos os recursos a serem utilizados em instrumentos celebrados com Fundação de Apoio devem ser arrecadados na conta única da IFE junto ao Tesouro Nacional. (Grifamos)

Registra-se que de acordo com a Lei nº 8.958/94 as Fundações de Apoio podem celebrar instrumentos com as IFEs, por prazo determinado, com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos. (Grifamos)

O oferecimento de cursos de pós-graduação, de cursos de especialização, a realização de projetos de pesquisa e de concursos públicos e/ou vestibulares são de competência das IFEs, que podem ser realizados com o suporte da Fundação de Apoio. No entanto, a Fundação de Apoio assume somente a posição de prestar auxílio logístico e de gerenciar as atividades instrumentais, propiciando condições para seu melhor funcionamento. A Lei nº 8.958/94 não se refere à possibilidade de delegação dos serviços nela especificados, portanto, a Fundação de Apoio não pode assumir a

titularidade ou a delegação do direito de prestar os serviços dos projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. (Grifamos).

Cabe ressaltar, ainda, que a aludida norma não prevê a apropriação dos recursos próprios da IFE pela Fundação de Apoio, ela somente autoriza que as entidades de apoio sejam ressarcidas das despesas operacionais detalhadas no Plano de Trabalho. Assim, não é juridicamente cabível deduzir dessa norma legal serem pertencentes à Fundação de Apoio os valores por ela arrecadados, em nome da IFE apoiada, uma vez que os recursos arrecadados de terceiros (receitas de projetos de pesquisa, taxas de matrícula, de inscrição ou mensalidades dos cursos de especialização e extensão universitárias) não lhes pertencem originariamente, mas à IFE cujo projeto aquela entidade apoia. (Grifamos).

A interpretação de que os valores pagos por terceiros, em contraprestação aos serviços, não sejam considerados recursos próprios da IFE, ou seja, não sejam considerados recursos públicos, deixando de ser recolhidos diretamente à conta única das IFEs junto ao Tesouro Nacional, implica a violação das normas de gestão financeira e orçamentária da Administração Federal. (Grifamos)

Importante frisar que a expressão “recursos públicos” abrange, além dos valores financeiros, o emprego de qualquer item de patrimônio tangível ou intangível das IFEs quando em instrumentos com Fundações de Apoio, a exemplo de laboratórios, salas de aula, professores, marca da instituição. (Grifamos)

Seguindo essa linha de raciocínio, os recursos inerentes às atividades a serem desenvolvidas pelas IFEs, ainda que com auxílio das Fundações de Apoio, constituem, em regra, receitas públicas, a exemplo das receitas próprias arrecadadas, e devem ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional, em respeito às regras estabelecidas, principalmente, nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 93.872/86 e art. 56 da Lei nº 4.320/64, os quais estabelecem que todas as receitas da União devem ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional. (Grifamos)

90 As Fundações de Apoio devem utilizar conta bancária específica para movimentar recursos provenientes dos instrumentos firmados com as IFEs?

Sim. Na forma do disposto no Acórdão TCU nº 2.731/2008 as IFEs devem exigir a criação de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei nº 8.958/94.

Cabe ressaltar que na aplicação dos recursos pela Fundação de Apoio as receitas oriundas dos rendimentos deverão ser destinadas exclusivamente ao objeto do projeto ou devolvidas ao erário. (Grifamos)

91 É possível o estabelecimento de taxa de administração no plano de trabalho do projeto apoiado por Fundação de Apoio?

Não, pois não há previsão legal na legislação sobre o estabelecimento de taxa de administração para essa finalidade.

92 É possível o estabelecimento de restituição de despesas administrativas no plano de trabalho do projeto apoiado por Fundação de Apoio?

Sim. Caso o instrumento utilizado para a transferência de recursos entre a IFE e a Fundação de apoio seja o convênio, o plano de trabalho poderá acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho. (Grifamos)

Caso o instrumento utilizado para a transferência de recursos entre a IFE e a Fundação de apoio seja o contrato, só há previsão legal para a restituição de despesas administrativas na seguinte situação: projetos de pesquisa cujo objeto seja compatível com a finalidade prevista na Lei nº 10.973/2004, podendo prever a destinação de até 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução desses acordos, convênios e contratos. (Grifamos)

93 Como podemos diferenciar na prática a cobrança de “taxa de administração” (não permitida) de “despesas administrativas” (permitidas)?

A taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor. Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas. (Grifamos)

94 Como é feito o ressarcimento das despesas operacionais efetuadas pelas Fundações de Apoio?

Poderão ser lançados à conta de despesa administrativa gastos indivisíveis, usuais e necessários à consecução do objetivo do instrumento pactuado obedecendo sempre o limite de 15% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, para o caso de convênios, e de 5% para o caso de contratos cujo objeto seja compatível com os objetivos da Lei nº 10.973/2004, para cobertura de despesas operacionais e administrativa incorridas na execução destes acordos, convênios e contratos.

95 É legal a remuneração de servidores públicos com recursos oriundos de instrumentos mantidos com Fundações de Apoio?

Sim. Apesar de ser vedado como regra o pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, há exceção para as hipóteses previstas em leis específicas, como é o caso da Lei 8.958/1994, da Lei 10.973/2004 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Grifamos)

96 A Fundação de Apoio pode contratar pessoal para suprir necessidades de caráter permanente das IFEs?

Não. Para o desenvolvimento dos projetos previstos na Lei nº 8.958/94 é vedada a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das IFEs. Devem ser evitadas quaisquer ações destinadas a prover a IFE de mão de obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular. (Grifamos)

A contratação de profissionais pela Fundação de Apoio para a consecução de funções essenciais e próprias da IFE ou para a execução de atividades inerentes às categorias funcionais da IFE, bem como a presença de elementos de subordinação e pessoalidade, culminam em manifesta burla ao disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, que estabelece a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público. (Grifamos).

97 Quais são os parâmetros referenciais de pagamentos que devem ser utilizados na contratação de profissionais externos à IFE que irão participar da execução de projetos gerenciados por Fundações de Apoio?

Quando forem necessárias as contratações pelas Fundações de Apoio de profissionais externos às IFEs, é imprescindível sua inclusão no plano de trabalho do projeto aprovado, possibilitando a elaboração de orçamento e o conhecimento antecipado dos preços de mercado, com vistas a selecionar a proposta mais vantajosa para o erário e sua compatibilidade de preços com o mercado. (Grifamos)

Considera-se boa prática não ultrapassar como teto para esses pagamentos o plano de cargos e salário dos servidores da IFE.

98 Em que casos os servidores da IFE podem receber bolsas de pesquisa, ensino ou extensão da Fundação de Apoio? A bolsa é enquadrada como doação civil ou como remuneração? Há limite legal para o valor da bolsa?

Na execução de projetos das IFEs, as Fundações de Apoio poderão conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros fixados em regulamento aprovado pelo órgão colegiado superior da IFE. (Grifamos).

A participação de servidores das IFEs nas atividades previstas no art. 1º da Lei nº 8.958/94 não cria vínculo empregatício de qualquer natureza. No entanto, é vedada a participação dos servidores públicos federais nessas atividades durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com o regulamento aprovado. (Grifamos)

Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento. Na ausência de bolsa

correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto. O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder ao maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do art. 37, XI, da CF/88.

As bolsas regidas pela Lei nº 8.958/94 constituem-se em doação civil quando recebidas exclusivamente para proceder a estudos ou pesquisas e desde que os resultados dessas atividades não representem vantagem para o doador, nem importem contraprestação de serviços.

São exemplos que não caracterizam o pagamento de bolsas, mas sim de contraprestação de serviços: participação, nos projetos, de servidores da área-meio da IFE para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFE em cursos de pós-graduação (ou outros cursos eventuais) não gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infraestrutura da IFE. (Grifamos)

99 Quais são os parâmetros referenciais para os pagamentos a título de diárias e auxílio deslocamento para bolsistas e técnicos de projetos realizados em parceria com as IFEs?

O pagamento desse tipo de despesa deve ser realizado mediante previsão em plano de trabalho e apresentação de comprovantes do que foi efetivamente gasto, tais como: hotéis, alimentação, transporte e despesas avulsas. (Grifamos)

Na avaliação do plano de trabalho, a IFE deverá avaliar a real necessidade de o deslocamento ser pago pela fundação de apoio e se os valores previstos são compatíveis com a Legislação Federal. (Grifamos)

Sugere-se que o pagamento desse tipo de despesa para servidores da IFE seja feito pela própria IFE e não pela Fundação de Apoio. (Grifamos)

Considera-se como boa prática não ultrapassar como teto para esses pagamentos a tabela da administração pública federal utilizada pela IFE (Grifamos)

100 O valor das bolsas concedidas por meio de Fundação de Apoio pode ser superior aos valores de bolsas concedidas por agências oficiais de fomento?

Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto. O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder o maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do art. 37, inciso XI, da CF/88.

101 Nos projetos a serem realizados em parceria com Fundação de Apoio é necessária a definição prévia dos critérios para seleção dos técnicos e consultores a serem contratados?

Sim. Deverão estar previstos no Plano de Trabalho e/ou Termo de Referência utilizado para a contratação com a Fundação de Apoio todos os critérios e elementos necessários para a boa consecução do projeto. O Projeto será analisado pela IFE, que irá verificar os aspectos técnicos pertinentes à contratação. (Grifamos)

102 Qual a documentação mínima que deve ser exigida na apresentação da prestação de contas de instrumento firmado com Fundação de Apoio?

A IFE deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958/94, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio. (Grifamos)

A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto, além de respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre Fundação de Apoio e a IFE. (Grifamos)

A prestação de contas deverá ser instruída com os demonstrativos de receitas e despesas, cópia dos documentos fiscais da fundação de apoio, relação de pagamentos discriminando, no caso de pagamentos, as respectivas cargas horárias de seus beneficiários, cópias de guias de recolhimentos e atas de licitação. (Grifamos)

A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no parágrafo anterior e demais informações relevantes sobre o projeto, atestando a regularidade das despesas realizadas pela Fundação de Apoio, o atendimento dos resultados esperados no plano de trabalho e a relação aos bens adquiridos em seu âmbito. (Grifamos)

Caso o instrumento utilizando na transferência de recursos seja o convênio, acordo ou ajuste, além das hipóteses previstas na Lei 8.958/94 e do Decreto 7.423/2010, devem ser cumpridas também todas as exigências do Decreto 6.170/2007.

103 Existe vedação quanto à contratação de objetos genéricos junto às Fundações de Apoio?

Sim. Deve ser feito um instrumento individualizado para cada projeto de parceria que se queira efetuar, abstendo-se de efetuar para a cobertura desses projetos aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a instrumentos genéricos ou do tipo “guarda-chuva”.

104 É correto realizar contrato/convênio no final do exercício financeiro com as Fundações de Apoio, para assegurar o recurso para o próximo exercício?

Não. As Fundações de Apoio só poderão ser contratadas para a finalidade prevista no Decreto nº 7.423/2010, sendo vedadas as demais finalidades, inclusive a formalização com o intuito de assegurar recursos para o exercício subsequente, uma vez que nos termos da Lei nº 8.958/1994, art. 1º, as Fundações de Apoio são instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das IFEs, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos; e, conforme Parágrafo Único do art. 1º do Decreto nº 7.423/2010, 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.

105 Posso fazer contrato/convênio com as Fundações de Apoio para realização de qualquer obra?

Não. No que se refere à realização de obras, somente são permitidas obras laboratoriais especificamente relacionadas às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

106 Como são contabilizadas as aquisições de equipamentos e regularizada a transferência dos patrimônios à Instituição Concedente quando tais equipamentos são adquiridos pelas Fundações de Apoio?

A transferência de bens adquiridos pela Fundação de Apoio ao patrimônio da IFE deve ser contabilizada de forma vinculada à prestação de contas de cada instrumento, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do instrumento do projeto, com a devida responsabilização de seus executores.

107 É possível contratar Fundações de Apoio por meio de dispensa de licitação para realização de vestibulares e concursos públicos?

Sim, pois concursos públicos podem ser enquadrados como projeto de desenvolvimento institucional, desde que o órgão ou a entidade que contrate a IFE para a realização de seu concurso público demonstre, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional.

Quanto à contratação de Fundações de Apoio pela IFE para realização de concurso vestibular ou outro processo seletivo de cursos regulares, aplica-se às IFEs o mesmo entendimento expresso acima, desde que a referida contratação demonstre com critérios objetivos, no seu plano de desenvolvimento institucional ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento das vagas de seus cursos regulares para o seu desenvolvimento institucional.

Ressalte-se que como as atividades desenvolvidas por servidores das IFEs através de vestibulares e concursos públicos são consideradas contraprestação de serviços, não há amparo legal para o pagamento de bolsas pela Fundação de Apoio. Portanto, as IFEs devem aplicar para seus servidores regidos pela Lei nº 8.112/90 as possibilidades oferecidas pela Gratificação por Encargo de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, quando da realização de vestibulares e concursos públicos para seleção de servidores.

Por fim, registra-se também que as receitas provenientes de inscrições em vestibulares e concursos públicos devem ser arrecadadas diretamente pela conta única do tesouro nacional.

108 Empresas declaradas inidôneas ou suspensas podem participar de licitação e ser contratadas pela IFE, por Fundação de Apoio ou por outro tipo de ONG que recebeu recurso federal?

Não, enquanto perdurarem os efeitos da sanção de inidoneidade ou suspensão, nos termos do art. 87, da Lei nº 8.666/1993. Se a empresa ou entidade privada sem fins lucrativos a ser contratada cometeu desvios e não está apta para participar de licitação comum órgão ou entidade da Administração, essa vedação vale para as demais entidades não governamentais que irão executar recursos recebidos da IFE.

109 Além de Fundações de Apoio, a IFE pode contratar ou convênir com outras entidades privadas? Caso seja permitido, que regras devem ser obedecidas para essas outras entidades privadas?

Sim. A IFE poderá contratar ou convênir com outras entidades privadas desde que sigaa legislação federal, tanto a Lei 8.666/93 no que se refere a compras e contratos, como o Decreto nº 6.170/2007 no que se refere a convênios.

110 É possível celebrar novo convênio com Fundação de Apoio para objeto similar sem ter ocorrido a prestação de contas do convênio anterior?

Não. Conforme Decreto 6.170/2007, é vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que: não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse; e tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; ocorrência de dano ao Erário; ou prática de outros atos ilícitos na execução de convênios.

111 As Fundações de Apoio contratadas por meio de dispensa de licitação podem subcontratar, ainda que parcialmente, o objeto da contratação?

Não. Conforme art. 10 do Decreto nº 7.423/2010, é vedada a subcontratação total do objeto dos contratos ou convênios celebrados pelas

IFEs com as fundações de apoio, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.

112 Podem ser celebrados convênios com Fundações de Apoio cuja direção é exercida por servidores das IFEs?

Sim. É permitida a celebração desde que seja obedecida a seguinte regra de vedação: a Fundação de Apoio não pode ter como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, inclusive as IFEs, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau.

113 Como devem ser devolvidos os recursos não executados dos instrumentos mantidos com as Fundações de Apoio?

No momento da prestação de contas dos instrumentos devem ser devolvidos via Guia de Recolhimento da União à conta única do tesouro nacional.

114 Como deve ser a atuação das Unidades de Auditoria Interna no controle dos instrumentos firmados com Fundações de Apoio?

Não deixando de considerar o controle exercido pelo gestor primário da IFE, dentre outras atribuições, a auditoria interna deverá realizar fiscalizações nos instrumentos celebrados pelas Fundações de Apoio de modo a subsidiar a avaliação do conselho superior da IFE.

Considera-se boa prática que a Auditoria Interna da IFE inclua no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT fiscalizações dos instrumentos firmados com Fundações de Apoio.

115 A Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União têm amplo acesso aos documentos comprobatórios das despesas realizadas pelas Fundações de Apoio, quando se trata de instrumentos firmados com as IFEs?

Sim. A execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos por meio das fundações de apoio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, além da Controladoria-Geral da União, no caso da Administração Pública Federal.

116 Na execução de convênios e contratos com Fundações de Apoio é obrigatório o uso do Sistema de Convênio - SICONV? É obrigatória a divulgação dos beneficiários finais do pagamento em sítio na internet?

Sim. Em que pese a Lei nº 8.958/2004 não exigir que os convênios firmados com as Fundações de Apoio utilizem o SICONV, mesmo porque é anterior à criação desse sistema pelo Decreto 6.170/2007, este deve ser utilizado, pois baseado nos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Decreto nº 7.641/2011, todos os órgãos e entidades que realizam transferências de recursos que tenham origem no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da

União por meio de convênio ou instrumentos congêneres deverão utilizar o SICONV.

Quanto à divulgação dos beneficiários finais dos pagamentos, estes serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela Fundação de Apoio na rede mundial de computadores - internet: os instrumentos contratuais de que trata a Lei nº 8.958/94, firmados e mantidos pela Fundação de Apoio com as IFEs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento; os relatórios semestrais de execução dos instrumentos contratuais, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos instrumentos contratuais; a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos instrumentos contratuais; e as prestações de contas dos instrumentos contratuais.

Além disso, os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações sobre a relação da IFE com sua Fundação de Apoio, explicitando suas regras e condições, bem como a sistemática de aprovação de projetos, além dos dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários; devem ser objeto de registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet.

117 As Fundações de Apoio vinculadas às IFEs podem executar instrumentos firmados diretamente com entidades ou órgãos que não sejam vinculadas ao Ministério da Educação?

Não. A Lei nº 8.958/94 apresenta como previsão legal a realização de instrumentos (contratos, convênio, acordos ou ajustes) com fundações de apoio apenas para as IFEs ou as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICT, sobre as quais dispõe a Lei nº 10.973/2004.

118 Os Professores aposentados das IFEs podem receber bolsa pela Fundação de Apoio?

Sim, desde que o regramento criado pelo Conselho Superior da IFE discipline os critérios para a participação de servidores inativos no âmbito dos projetos de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos com a colaboração das Fundações de Apoio, estes poderão receber da Fundação de Apoio bolsa de ensino, pesquisa ou extensão.

119 Quais são os critérios para a utilização de bens e serviços das IFEs por Fundações de Apoio?

Na forma do disposto no art. 6 da Lei nº 8.958/94, no cumprimento das finalidades referidas nessa Lei, poderão as Fundações de Apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IFEs

contratantes, mediante ressarcimento, e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das contratantes e objeto do contrato firmado.

120 Como deve ser guardada a documentação dos pagamentos realizados pelas Fundações de Apoio?

A guarda da documentação deverá estar contida em cláusula do instrumento do projeto aprovado. Considera-se boa prática que a Fundação de Apoio guarde a documentação por um prazo mínimo de 5 anos após a aprovação da prestação de contas do projeto.

III - DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE DE APOIO UNIVERSITÁRIO.

1.- O inciso XIII, do artigo 24, da Lei de Licitações, estabelece a possibilidade de dispensa de licitação, 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.

Se existem várias entidades com as finalidades sociais de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, ou de recuperação social do preso, aptas a executar o objeto da licitação, a dispensa não é justificável dispensa, sob pena de prejuízo a competitividade do certame.

Havendo várias instituições podendo contratar com a Administração, é mais razoável que se faça a licitação, com o propósito de ser alcançada a proposta que melhor atender ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União têm firmado posicionamento institucional de julgar irregulares as contratações diretas de Associações, Fundações e Institutos pela norma do artigo 24, inciso XIII, quando várias outras instituições tiverem a mesma capacidade de executar o objeto contratual.

Recomenda o TCU:

"... observe o caráter de excepcionalidade e os requisitos estritos da norma contida no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/93, tomando como regra a realização do procedimento licitatório". (TCU. Processo n. 014.136/1999-6. Acórdão n. 601/2003 - Plenário)

"... observe nas dispensas de licitação, com base no inciso XIII do art. 24, da Lei nº 8.666/93, a necessidade de ficar demonstrado nos autos que a entidade contratada, além de ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional, tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de

acordo com suas competências, o objeto do contrato". (TCU. Processo nº 017.537/96-7. Decisão nº 881/1997 - Plenário)

"... É de se destacar, por fim, que a jurisprudência desta Corte vem repudiando a utilização de dispensa de licitação, fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, quando o objeto licitado não se encontra claramente relacionado com o desenvolvimento científico e tecnológico da instituição, sendo esses últimos termos as reais acepções da expressão desenvolvimento institucional. A título exemplificativo, citem-se decisões nºs 657/1997, 612/1998, 830/1998, 252/1999 e 316/1999, todas do Plenário, relativas a prestação de serviços de informática e, com maior pertinência ao presente caso, o Acórdão 1306/2003 – Primeira Câmara. Esta deliberação decidiu pela impossibilidade de contratação de fundação de apoio para que a entidade gere a realização de obras de ampliação em hospital vinculado à Universidade..." (TCU. Processo nº TC – 005.023/2001-6. Acórdão nº 1.481/2004 - Plenário)

Portanto, para uma perfeita identificação das razões da dispensa da licitação e da contratação de determinada instituição, deve o Administrador Público especificar minudentemente no processo administrativo os motivos pelo qual o faz, sob pena de serem julgadas irregulares tais contratações, pois somente assim torna-se possível analisar a vontade do Administrador Público e a sua correlação com a norma de dispensabilidade vigente.

2.- Os processos de dispensa de licitação para contratação de instituição enquadrada na hipótese de dispensabilidade do mencionado inciso XIII, do artigo 24, deverão ser instruídos com:

- a) Justificativa para a contratação e necessidade de sua dispensa;
- b) Justificativa da escolha da instituição;
- c) Justificativa do preço;
- d) Previsão orçamentária;
- e) Estatuto Social da instituição, para demonstrar ser instituição brasileira, sem fins lucrativos e possuir dentre suas finalidades sociais a pesquisa, o ensino, o desenvolvimento institucional ou ser entidade dedicada a recuperação social do preso;
- f) Certidões, no mínimo 03 (três), expedidas por pessoas jurídicas de direito público, como prova de reputação ético-profissional.

2.1.- Justificativa para a dispensa de licitação

A dispensa de licitação é critério discricionário da Administração, mas não arbitrário, motivo pelo qual deverá ser justificado, respeitando todos os requisitos impostos pela Lei de Licitações.

Todo ato de gestão tem por objetivo o interesse público, o qual somente pode ser apurado com a ***adequada motivação do ato administrativo***.

O Tribunal de Contas da União a respeito, do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, decidiu:

"ressalta-se que a justificativa para a dispensa deve evidenciar todos os requisitos necessários à caracterização da situação prevista na Lei e, no caso em que a descrição do objeto for relevante para definir a contratação direta, deve a autoridade administrativa mencionar que as características restritivas para a licitação são necessárias e indispensáveis ao atendimento do interesse público." (Decisão nº 30/00 – Plenário – TC- 000.728/98-5, DOU de 4.2.00).(Grifamos)

2.2.- Razões de escolha da instituição

A Lei 8.666/93 no artigo 26, Parágrafo único, inciso II, exige que o processo de dispensa de licitação seja instruído com a razão da escolha do fornecedor ou do executante:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

II - razão da escolha do fornecedor ou executante; (Grifamos)

É assim porque, a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia, vedada a Administração privilegiar certa instituição de modo injustificado.

Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente.

Nesse sentido já se pronunciou o Tribunal de Contas da União:

"... é ilegal a inexistência nos autos da razão da escolha do fornecedor e da justificativa do preço do bem adquirido." (TCU. Processo nº 825.028/95-7. Decisão nº 035/1996 – 1ª Câmara)

"... restrinja a subjetividade nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, incluindo nas justificativas para contratação, documentos e/ou estudos técnicos que dêem suporte à escolha da empresa e ao preço

avençado." (TCU. Processo nº TC – 007.307/2003-4. Acórdão nº 837/2004 - Plenário)

2.3.- Justificativa do preço

A validade da contratação depende de verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração.

A instituição deve ser contratada por preço compatível com o praticado no mercado, motivo pelo qual o artigo 26, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 8.666/93, exige que os processos de dispensa de licitação sejam instruídos com a justificativa do preço.

O Tribunal de Contas da União já decidiu:

"... mesmo que o inciso III do art. 24 da Lei nº 8.666/93 não exija a compatibilidade do preço contratado com aqueles praticados no mercado, o inciso III do parágrafo único do art. 26, da mesma Lei, exige que os processos de dispensa entre outros sejam instruídos com a justificativa de preço,"
(TCU. Processo nº 014.136/1999-6. Acórdão nº 601/2003 - Plenário)

"... faça constar dos processos de dispensa de licitação a quantidade mínima de três cotações válidas de fornecedores, nos termos da jurisprudência deste Egrégio Tribunal." (TCU. Processo nº TC – 012.045/2003-0. Acórdão nº 222/2004 – 1ª Câmara)

2.4.- Planilha de custos

Precedentemente a qualquer procedimento licitatório, deve ser providenciado projeto básico, com orçamento detalhado dos custos (Lei 8.666/93, art. 7º, § 2º), no caso de obras ou serviços.

2.5. Nexo causal entre os objetivos da instituição e o objeto do contrato

Impõe-se demonstrar na proposta de contratação da instituição de apoio universitário, que se configuram os pressupostos do dispositivo legal.

Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

"... a dispensa de que trata o inciso apenas é admitida quando, excepcionalmente, houver nexo entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado." (TCU. Processo nº 018.021/2000-0. Acórdão nº 61/2003 - Plenário)

"... realize e registre, em tópico específico nos respectivos relatórios de auditoria das próximas contas, a análise dos contratos firmados entre o INT e fundações, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, posicionando-se sobre a existência nos mesmos do necessário nexos causal entre a natureza da instituição contratada e o objeto contratual." (TCU. Processo nº TC – 008.513/2002-9. Acórdão nº 2.495/2004 – 1ª Câmara)

"... esclarecer que a dispensa de licitação com fundamento no art. 24 da Lei nº 8.666/93 só pode ser aplicada para execução de serviços, desde que os objetivos da pessoa jurídica a ser contratada guardem estreita correlação com o objeto..." (TCU. Processo nº TC – 004.265/2003-9. Acórdão nº 506/2004 - Plenário)

"Enfim, a contratação direta com base no art. 24, XIII, da Lei de Licitações, para ser considerada regular, não basta que a instituição contratada preencha os requisitos contidos no citado dispositivo legal, ou seja, ser brasileira, não possuir fins lucrativos, deter inquestionável reputação ético-profissional e ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, há que observar também que o objeto do correspondente contrato guarde estrita correlação com o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional, além de deter reputação ético-profissional na estrita área para a qual está sendo contratada." (TC 018743/96-0, Decisão 908/99, DOU de 17/12/99, p. 70)

A dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, com fundamento na Lei Federal n. 8.666/93, só é regular quando, comprovadamente, houver nexos entre o dispositivo, a natureza e a competência da instituição contratada e o objeto do ajuste.

2.6.- Reputação ético-profissional

O processo administrativo de dispensa de licitação deverá ser instruído com certidões expedidas pelo, no mínimo, três pessoas jurídicas de direito público, atestando que a pretensa instituição a ser contratada lá prestou serviços e os executou em conformidade com o contrato.

"A dispensa de licitação prevista no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666/93 requer que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional." (TRF 1ª Região. 6ª Turma. AG nº 01000306075/PA. Processo nº 2001.01.00.030607-5. DJ 25 out. 2001. p. 424)

IV - COMPETÊNCIA DA PRO-REITORIA DE POS-GRADUAÇÃO PARA AFERIR AS COMPATIBILIDADES DO PROJETO COM AS NORMAS REGULADORAS.

Em se tratando de projeto de execução de atividade de ensino de pós-graduação, faz-se competência da Pro-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação examinar e avaliar a configuração formal e documentação apresentada em face das normativas legais e orientações do TCU e de outras entidades de controle das atividades universitárias.

Em princípio, o processo, para permitir o seu transito regular destinado à formalizar a contratação e comprometer recursos disponíveis para serem aplicados em atividades próprias da UFC, há de receber, previamente, uma análise circunstanciada quanto a todos os aspectos do projeto de curso e dos respectivos documentos instrutórios, considerando, especificamente, os seguintes fatores:

1) Em caráter geral, qualquer cessão de servidores às fundações é objeto de vedação expressa por determinação do TCU (Acórdão 867/ 2001 – 1a Câmara, itens 9.2.30 e 9.2.31), ficando claro que toda e qualquer participação dos servidores nas atividades da fundação é eventual e esporádica, sem implicar afastamento do cargo e das atribuições dos servidores na universidade, somente podendo ocorrer na execução de contratos nos termos exatos da Lei 8.958/04 ou neste caso excepcional de participação a tempo parcial em funções diretivas superiores segundo o art. 4º do Decreto 5.205/2004.

2) O artigo 1º da Lei 8.958/94 fala em contratação para apoio a projetos. O contrato válido pressupõe então:

a) um projeto previamente definido e especificado pela instituição contratante;

b) que guarde correlação direta com atividade de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico;

c) atividade essa que seja desenvolvida pelo contratante e pelo contratado.

Quer dizer: a instituição tem que formular, previamente à contratação, um projeto (cujo produto é um serviço ou bem, absolutamente definido e mensurável, com programação de etapas perfeitamente claras) que tem que ser aprovado formalmente pela instituição contratante (exigência do art. 1º, § 4º, do Decreto 5.025/2004).

Faz-se necessária a precisão do projeto: juridicamente, em se tratando de uma lei referente a contratos públicos, seu entendimento deverá, evidentemente, apoiar-se no sentido técnico administrativo das expressões que contém.

Por sua importância, merece transcrição íntegra a orientação detalhada do TCU a respeito (Decisão 1646/2002 –Plenário):

“8.4.5.2.6 – o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não

cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico (Decisão 655/2002 – Ata no 21/2002 – Plenário);

8.4.5.2.7 – para efeitos desta determinação, um projeto tem produtos específicos e concretos que materializem os objetivos gerais da ação administrativa; uma duração temporária predefinida e limitada de suas operações; e uma conseqüência nítida de expansão quantitativa ou qualitativa (aperfeiçoamento) da instituição em função da realização de seus produtos, sendo normativamente definido como “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo” (Portaria 42/99, art.2º alínea ‘b’ do Ministério do Orçamento e Gestão, DOU 15.04.99);

8.4.5.2.8 – em conseqüência, a instituição deve anexar junto a todos os processos de dispensa de licitação de contratos celebrados com base na Lei no 8.958/94, como parte integrante e indissociável da justificativa que exige o art. 26 da Lei no 8.666/93, projeto específico de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em que se especifiquem, de acordo com o art. 1º. da Lei no 8.958/94 e o art.26 § único, da Lei no 8.666/93:

I) os objetivos acadêmicos a atingir com o contrato, em termos quantitativos (estimativa, se for o caso) e qualitativos;

II) os serviços demandados à fundação através do contrato, precisamente especificados também em termos quantitativos (estimativa, se for o caso) e qualitativos;

III) a vinculação entre os serviços demandados à fundação e os objetivos acadêmicos definidos nas alíneas anteriores;

IV) quaisquer modificações nestas informações que tornem necessária a elaboração de termos aditivos aos contratos em vigor”.

d) O contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico, diz a decisão acima. Por conseguinte, estão vedadas contratações permanentes ou genéricas.

O primeiro caso é a contratação de atividades de natureza permanente da universidade (já vedada expressamente pelo art. 4º., parágrafo único, da Lei 8.958/94).

O segundo é a previsão indefinida ou indeterminada dos serviços requisitados à fundação (representando o “contrato tipo ‘guarda-chuva’, entre o órgão público e uma entidade, de tal modo que tudo o que o primeiro necessite seja realizado pelo segundo.

Como um desdobramento instrumental, o projeto é um elemento imprescindível da justificativa da contratação, portanto sua especificação detalhada deve compor o processo de dispensa de licitação, por exigência do art. 26, § único, da Lei 8.666/93.

O projeto tem ainda que guardar correlação direta com atividade de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, ou seja, com a atividade-fim da entidade contratante.

Mas a conexão com as finalidades indicadas não está limitada àquela entre o objeto do contrato e as finalidades institucionais da contratante. Tem de ser também vinculada à atividade concreta da fundação contratada.

Veja-se como o TCU coloca o assunto (Decisão1646/2002 – Plenário, item 8.4.5.3.2):

“8.4.5.3.2 – não é lícita a dispensa de licitação com fulcro no art. 24 inciso XIII da Lei no 8.666/93 ou no art. 1º da Lei no 8.958/94 quando não existir estrita conexão entre o serviço a adquirir pela administração e as atividades de pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional precipuamente desenvolvidas pela instituição contratada, sendo vedada a referida contratação quando o produto ou serviço não for diretamente realizado pela instituição beneficiária da dispensa ou esta atuar apenas como intermediária entre o contratante e outra instituição provedora dos serviços, devendo ainda ficar demonstrado nos autos que a entidade contratada –além de ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional – tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato” (Decisão 252/1999 Ata 19/99 – Plenário; Decisão 881/97 – Plenário– Ata 47/97, publicada junto à Ata 52/97, item 8.3-´m´– grifo nosso).

Dessa forma, o contrato não pode ser senão ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional desenvolvidos habitualmente e diretamente pela contratada.

Uma fundação especializada na prestação de serviços de execução de um curso de pós-graduação em estatística ou economia não pode ser contratada para colaborar na execução de um curso de engenharia ou de direito.

Aliás, **o artigo 30** (inciso II e parágrafos) **da Lei 8.666/93** exige à administração pública assegurar-se de que todo e qualquer contratado (independentemente da dispensa de licitação) detenha “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação”, isto sempre mediante atestados de serviços prestados anteriormente a entidades públicas e privadas.

Ora, se as atividades contratadas não são precipuamente desenvolvidas pela fundação envolvida, não disporá esta dos referidos atestados.

E portanto, com toda a racionalidade jurídica e econômica, não poderá ser contratada.

Essa exigência reflete-se inclusive na formalização do processo, devendo o administrador assegurar que sua entidade:

“junte aos processos de dispensa de licitação com base na Lei no 8.958/94 uma descrição das experiências e qualificações da Fundação escolhida, para verificação do cumprimento em cada caso das Decisões 252/1999 (Ata 19/99 – Plenário) e 881/97 (Ata 47/97 – Plenário) (item 87 do relatório)”; (TCU, Decisão 1646/2002, item 8.2.22). (Grifamos)

V - RESGUARDO NECESSÁRIO NA ORDENAÇÃO DE DESPESAS

Cumpra a Autoridade Ordenadora de Despesas resguardar-se de risco das afirmativas genéricas, pelas razões prudenciais já elencadas pelo Voto relativo à Decisão 030/2000 do TCU:

“Já foi registrado, no entanto, que uma interpretação larga da Lei, nesse ponto, conduziria, necessariamente, à inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que os valores fundamentais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, expressamente salvaguardados pela Constituição, estariam sendo, por força de norma de hierarquia inferior, relegados.”

Ao momento de decidir quanto à realização da despesa, a autoridade ordenadora, ***há de dispor de prévia análise técnica e específica do tipo de projeto levado à sua decisão.***

Impõe-se, pois, que lhe seja apresentado ***pelo órgão que cuida dos cursos de pós-graduação***, informação circunstanciada e conclusiva pelo acatamento da proposta de contratação.

Existe uma condição de validade de contratação bem precisa e verificável – a aprovação de cada projeto contratado pelo órgão deliberativo superior da contratante.

Mesmo quando a contratação é válida nos termos da Lei 8.958/94, ainda se deparam problemas de execução desses contratos, alguns deles gravíssimos e que poderiam todos ser evitados se maior atenção fosse prestada à sempre repetida aplicação sistemática de todas as normas jurídicas.

Dentre outros, verifica-se:

Liquidação antecipada de despesas

O simples repasse dos valores à fundação pela instituição contratante, a título de pagamento liquidado na forma legal.

Nos contratos de “gestão de recursos” por projetos concedidos de agências financiadoras e pesquisa, é preciso considerar que a liquidação da despesa é basicamente um mecanismo de garantia para o Erário do cumprimento da obrigação do contratado.

É a contrapartida do pagamento, e deve ocorrer antes do desembolso.

A liquidação é, em sua essência, a atestação por um agente da administração de que o serviço do contratado já foi prestado (art. 63 da Lei 4.320/64, arts. 36, 38 e 42 do Decreto 93.872/86)41. E, ***se o serviço ainda não foi prestado, não pode haver o pagamento.***

Quando o ordenador de despesa ou outro agente realiza a liquidação, a responsabilidade pelos recursos não está mais com o contratado, mas passa exatamente para aquele que atestou a prestação de serviços.

Se o “repasso de recursos” à fundação é feito mediante liquidação normal, a fundação está formalmente quite com os recursos no momento em que os recebe.

Em regra não se justifica qualquer repasse adiantado: cabe à fundação, como qualquer outra empresa contratada, prestar o serviço às suas expensas e, após comprovada a sua prestação, receber o dinheiro correspondente.

Mas existe casos em que o cumprimento do contrato pressupõe validamente um adiantamento de recursos, como na gestão de recursos recebidos de agências de fomento.

Existe a expressa previsão legal de que a administração deve discriminar em cláusula contratual a parcela a ser adiantada e a forma de comprovação da sua execução (art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/93 e art. 38 do Decreto 93.872/86), bem como as garantias exigidas à entidade contratada (art. 38 do Decreto 93.872/86 e art. 56, caput e parágrafos, da Lei no 8.666/93), conforme já orientado na Decisão TCU 1646/2002 – Plenário.

Esse adiantamento é uma excepcionalidade, sua necessidade deve ficar demonstrada no processo de contratação à vista das necessidades de cada serviço específico contratado (naturalmente, para modalidades de contratação uniformes como gestão de recursos de projetos de pesquisa, nada impede que seja utilizado um texto padrão uniforme para a justificativa).

Caber alertar também que um adiantamento válido não abrange o simples repasse às fundações dos recursos recebidos ao final do exercício sem tempo hábil para processar a despesa.

Exige o TCU eficiência administrativa para que se alcancem padrões mais racionais de gestão financeira pública (Acórdão 1.626/2003 – Relação 37/2003 – 1a Câmara e no Acórdão 1.810/2003 – Plenário).

A Fundação deve ser remunerada com base em um dos regimes da Lei 8.666/93: preço fixo (empreitada por preço global) ou preço por unidade de serviço prestado (empreitada por preço unitário).

A esse respeito, o TCU reiteradas vezes tem-se pronunciado contra essa prática nos contratos entre Universidades e Fundações, tendo cristalizado sua jurisprudência em que a remuneração da Fundação deve ser fixada “com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais”.

O art.6º da Lei 8.958 prevê que a utilização dos recursos da Universidade pelos projetos contratados seja remunerada. Essa remuneração é receita pública originária.

Como receita pública, está sujeita ao princípio de unidade de tesouraria, e deve toda ela ser recolhida e movimentada na conta única do Tesouro por meio do SIAFI (art. 164, § 3º, da Constituição Federal; arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei no 4.320/64; art. 2º do Decreto no 93.872/86), vedada a “fragmentação para criação de caixas especiais” (Acórdão 479/94 – 1ª Câmara).

O TCU tem determinado preponderantemente, nos casos de execução de objeto de interesse comum, com o repasse antecipado de recursos, a celebração de convênio com a respectiva fundação de apoio, com observância das disposições da Instrução Normativa nº 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente nos casos em que os recursos advirem de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Acórdãos nº 599/2008 – Plenário e 2259/2007 – P –Relação 41/2007 GAB GP).

No que diz respeito à participação de pessoal docente e de técnicos administrativos, o TCU tem deliberado pela firme aplicação dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.958/1994 (prazo determinado, fora da jornada de trabalho, excetuada a colaboração eventual, sem prejuízo de suas atribuições funcionais) (Acórdãos nº 302/2006 – P, 2135/2006 – P, 370/2007 – 2ª C, 706/2007 – P, 813/2007 – P, 1882/2007 – P, 2193/2007 –P, 2038/2008 – P, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 2867/2006 – 2ª C – Relação 61/2006 GAB WAR, 1180/2007 – 2ª C – Relação 19/2007 GAB AC, 453/2008 – 2ª C – Relação 7/2008 GAB AC e 1378/2008 –)

O Tribunal tem deliberado pela definição precisa e clara dos objetos a serem contratados com as fundações de apoio e pela conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos, vedando, em decorrência, a utilização de contratos ‘guarda-chuva’ (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), de contratos que caracterizem mera gerência financeira de recursos pela entidade contratada (Acórdãos nº 456/2006 – 2ª C) e de contratos para a prestação de serviços ou fornecimentos de bens que possam ser realizadas por outras empresas do mercado

(Acórdão nº 2563/2006 – 2ª C e 1973/2008 – 1ª C).

O Tribunal admite, dentro dos limites especificados pela IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, o repasse antecipado de recursos quando justificar-se a formalização de convênios (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC) vedando, contudo, a prática para os casos de contratos por caracterizar liquidação antecipada da despesa (Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP).

O Tribunal tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração de fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados (Acórdãos nº 716/2006 – P, 1233/2006 – P, 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 6/2007 – P, 50/2007 – P, 503/2007 – P, 2193/2007 – P, 1525/2007 – 2ª C, 2448/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 160/2008 – 2ª C, 401/2008 – P, 599/2008 – P, 792/2008 – 2ª C, 1973/2008 – 1ª C, 2038/2008 – P e 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP).

A jurisprudência do TCU é pacífica quanto à obrigatoriedade da prestação de contas dos convênios regidos pela Lei nº 8.958/1994, caso em que se aplicam as disposições da Instrução Normativa nº 01/1997 da STN (Acórdãos nº 79/2006 – P, 456/2006 – 2ª Câmara, 1388/2006 – P, 2493/2007 – 2ª C). Relativamente aos contratos, a tendência jurisprudencial é pela extensão da obrigatoriedade de prestação de contas também a esses instrumentos, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 3º da Lei nº 8.958/1994 (Acórdãos nº 1966/2006 – 1ª C, 1882/2007 – P, 2197/2003 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1418/2008 – 2ª C, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP, 1551/2007 – Relação 34/2007 GAB GP, 599/2008 – P)

O TCU tem condenado o empenho de recursos para fundações de apoio, em licitações dispensadas, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro (Acórdãos nº 1156/2007 – P, 599/2008 – P, 918/2008 – P, 284/2008 – 2ª C, 892/2008 – 2ª C, 1507/2008 – P e 2475/2008 – P).

VI- QUESTÕES LEVANTADAS EM AUDITORIAS

Faz-se recomendável conhecer e considerar a Decisão do TCU (TC 017.177/2008-2) na qual se tem auditoria do relacionamento entre as IEFs e as instituições de apoio.

Dentre muitas outras questões levantadas em auditoria nessa Decisão do TCU, cumpre destacar:

– O instrumento normativo interno à IFES, embora atenda às Portarias MEC/SESu, a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 5.205/2004, não especifica claramente os tetos de dedicação de servidores a atividades com a fundação de apoio, os valores máximos de remuneração adicional que podem ser recebidos nessas atividades e outros parâmetros ético profissionais cabíveis para garantir a dedicação dos servidores às suas atribuições funcionais regulares (UFC, UFMG, UFRRJ e UFF)

5.15 Necessária se faz, assim, determinação a todas as IFES para que elaborem e implantem normativos detalhados o suficiente para que essas lacunas sejam contornadas, trazendo disciplinas para itens como estrutura e rotinas de encaminhamento e aprovação dos projetos a serem desenvolvidos, sistemática processual de contratos e convênios por projetos, rotinas de prestações de contas, limitações e publicidade aplicáveis a bolsas concedidas pelas fundações e a dedicações de carga horária de servidores a

projetos, definição da repartição de receitas e recursos oriundos das parcerias e outros quesitos derivados da legislação que rege as fundações de apoio e dos princípios constitucionais cabíveis.

5.16 Também é necessária determinação, com vistas a trazer o arcabouço dos projetos criados entre a IFES e as FA para o ordenamento da Lei nº 8.666/1993, cuja incidência foi explicitamente delineada na Lei nº 8.958/1994 (inciso I do art. 3º), de modo a estabelecer rotinas e documentos de encaminhamento dos projetos, informatizados, que levem a uma perfeita formalização futura dos respectivos instrumentos de contratação, tais como definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, planilhas de custos, incluindo os ressarcimentos legais à IFES, bolsas a serem pagas discriminadas por valores e beneficiários, pagamentos previstos por prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes;

– Formalização dos ajustes com as fundações de apoio em desacordo com a legislação/jurisprudência vigente (UFC, UFAC, UFRN e UFPR):

5.29 Assim, para corrigir tal cenário, é necessária determinação às IFES para que estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos, promovendo o cancelamento ou a adaptação dos atuais instrumentos que não se enquadrem a essa forma.

9.7. alertar os dirigentes das IFES que a persistência das distorções detectadas na presente auditoria poderá ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, inclusive a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e a declaração de inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na Administração Pública Federal.

VI- QUESTÕES ESPECÍFICAS

Casos específicos que não estejam contemplados no presente anexo podem ser trazidos à PRAD para análise prévia à abertura dos processos, com fins de se dirimirem as dúvidas inerentes aos procedimentos necessários à formalização dos processos.

Fortaleza, 25 de junho de 2013.

DENISE MARIA MOREIRA CHAGAS CORRÊA
Pró-Reitora de Administração

JOSÉ ADRIANO PINTO
Assessor de Legislação