



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO SUDESTE DE MINAS
GABINETE
RUA LUZ INTERIOR, LOTE 16, QUADRA G, 9º ANDAR, BAIRRO ESTRELA SUL, JUIZ DE FORA/MG- CEP:
36.030-776 TELEFONE (32) 3257-4145 / 3257-4144 / 3257-4143 / 8436-6796

MEMÓRIA DE REUNIÃO n. 00192/2022/GAB/PFI/SUDESTE DE MINAS/PGE/AGU

NUP: 23223.002718/2022-35

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Reunião administrativa solicitada pelos servidores da IFES Alice Aleixo, Isaac Euzébio e Wilker Rodrigues, às 17:30h, presencial (Retoria, 9º andar), com vistas esclarecerem sobre as necessidades de uma planilha de composição de custos unitários.

2. Repisamos, de modo resumido, as considerações feitas quando da confecção do parecer, *in verbis*:

(...)

3.1.5.4. Sobre a pesquisa de mercado e o orçamento detalhado em planilhas de custos unitários

É sabido que as **contratações** firmadas pela Administração exigem sempre a realização prévia de pesquisa de mercado e de estimativa de gastos, o que encontra fundamento no artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, orientada pela IN 03/2017.

Nesse contexto, por aplicação subsidiária da Lei 8.666/93, diante do contido no art. 116 da mesma, certo é que sem uma pesquisa de mercado não seria possível estimar o gasto, o que impediria o conhecimento prévio sobre a existência de recursos orçamentários suficientes para acudir a contratação, desatendendo-se, pois, o artigo 7º, § 2º, inciso III, do mesmo diploma.

Ademais, a contratação de serviços somente pode ser viabilizada quando houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, o que está pontificado no § 2º, inciso II, do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

"Art. 7º. (...)

§ 2º. **As obras e os serviços** somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;"

A necessidade desse instrumento (planilha de composição de custos unitários) tem relevante importância para o balizamento do ajuste, sendo, pois, em regra, exigência inafastável. No caso *sub examine*, o preço dos serviços de gestão a serem executados foram fixados em R\$177.200,00, que deverá corresponder ao **custo operacional** da fundação de apoio para a prestação de serviços de apoio à organização e execução do processo seletivo 2023/1 e 2023/2.

Nesse caso, é preciso que conste o planilhamento unitário do custo do serviço em relação ao preço do serviço de gestão contratado, denominado *custos operacionais*, o que não consta detalhado nos autos.

Sobre o ponto, vale trazer à colação a jurisprudência do TCU, *verbis*:

Assunto: FUNDAÇÃO DE APOIO. DOU de 05.10.2010, S. 1, p. 99. Ementa: determinação à Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE) para que se assegure, **tanto na formulação quanto na execução de ajustes firmados com fundações de apoio, que a remuneração seja fixada com base em critérios claramente definidos e nos seus custos operacionais efetivamente incorridos, ficando absolutamente vedada a inclusão de cláusulas que prevejam o pagamento de taxa de administração de qualquer tipo** (item 9.6.4, TC-010.395/2003-9, Acórdão nº 5.668/2010-2ª Câmara). Grifei.

Vale citar, ainda, de modo a deixar claro o formato para que se defina de modo adequado à remuneração/reembolso de despesas de fundação de apoio, o contido no **Acórdão 575/2011 – Segunda Câmara do TCU**, *verbis*:

"Relatório do Ministro Relator

Trata-se de monitoramento ao Acórdão 4.759/2008-2ª Câmara, proferido quando da apreciação do acompanhamento do cumprimento às determinações exaradas no Acórdão 3.071/2006 - 2ª Câmara, relativo à fiscalização que tinha por objetivo padronizar o tratamento a ser dado às relações entre as Universidades Federais no Rio Grande do Sul e suas fundações de apoio.

2. Após a análise das informações e documentos apurados pela unidade técnica foi elaborada a instrução a seguir transcrita, em parte, com cujas conclusões e propostas manifestou-se de acordo o titular da Secex/RS (fls. 3/38-Vol. Principal):

"2 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

(...)

2.9 Pagamento de taxa de administração à Fundação de Apoio em percentual fixo

2.9.1 suspenda, no prazo de 60 (sessenta) dias, a remuneração que vem sendo efetuada às suas fundações de apoio com base em taxa ou comissão proporcional à receita auferida pelos projetos, em todas as avenças que não se enquadrem na hipótese prevista no artigo 11 do Decreto nº 5.563/2005, pois, caso as fundações queiram ser ressarcidas, deverão apresentar o cálculo dos custos operacionais com base em critérios definidos;

2.9.2 Situação que levou à proposição da deliberação

O Acórdão nº 3071/2006-2ª C havia determinado que o ressarcimento dos custos operacionais fosse calculado com base em critérios definidos e com base nas despesas efetivamente incorridas.

No entanto, por ocasião do 1º monitoramento, a remuneração dos custos operacionais da fundação de apoio, no caso de projetos que gerenciavam recursos não orçamentários, relativos aos advindos da prestação de serviços da Universidade e arrecadados diretamente pela FAURGS, era feita com base em 5% do valor total dos recursos financeiros destinados à execução do projeto, num paralelo com o artigo 11 do Decreto 5.563/2005, que regulamenta os incentivos à inovação e à pesquisa tecnológica, E, em relação aos projetos de convênios com repasse de recursos orçamentários, a Universidade não remunerava os custos operacionais, em obediência ao disposto na IN nº 01/97, e por haver dúvidas quanto aos critérios a serem utilizados para os cálculos, no caso do ressarcimento ser efetuado com recursos próprios da UFRGS.

2.9.3 Providências adotadas pelo gestor

Foi solicitado ao Departamento de Ciências Contábeis que realizasse um estudo acerca dos custos operacionais da FAURGS e elaborasse uma forma de rateio aos diversos projetos por ela desenvolvidos em apoio à Universidade. Para isso foi constituído o Processo nº 039279/08-81 e nomeadas duas professoras do curso de Ciências Contábeis, as quais elaboraram o "Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS" (fls.198-207), concluído ainda em 2008. Esse primeiro estudo levou em consideração fatores como: despesas com pessoal administrativo e despesas administrativas (correio, serviços de terceiros, pagamento de bolsas, depreciação, amortização, material de expediente e consumo, energia elétrica, transportes, custas e emolumentos, seguro, água e esgoto), as quais foram rateadas por tipos de projetos. Foram

considerados 6 tipos de projetos: Importação, Edificação de Obras, Bolsas e Serviços de Pessoa Física/Jurídica, Contratação de mão-de-obra, Projetos Múltiplos e Projetos Institucionais. A partir disso foi elaborada a tabela de fls. 208-211, atribuindo um custo médio unitário diferenciado para cada tipo de projeto.

Em 2009, este estudo foi aperfeiçoado, tendo sido elaborado um novo Memorial Descritivo que, a partir da análise feita no estudo anterior, propôs que os projetos fossem distribuídos por faixa de valor, as quais se iniciavam com projetos de até R\$ 50.000,00 e iam até projetos com valor acima de R\$ 550.000,00 (fls. 212-220). Com base no estudo, a PROPLAN redigiu o Of. N° 062/2009, de 23 de junho de 2009, que determinou que o ressarcimento dos custos operacionais da FAURGS seria feito conforme enquadramento dos projetos nas diversas faixas de valor constantes de uma tabela, que iniciava com valores até R\$ 10.000,00, com custo unitário de R\$ 724,56 ao ano, e ia até projetos com valores acima de R\$ 550.000,00, cujo custo unitário era de R\$ 7.004,07 ao ano (fl. 221). Essa tabela só não seria aplicável àqueles projetos que se enquadrassem na hipótese do artigo 11 do Decreto 5.563/2005 e no parágrafo único do artigo 29 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT n° 127/2008.

Em 2010, o Of. 14/2010-PROPLAN atualizou o valor do ressarcimento com base nos custos operacionais da fundação no ano anterior, bem como ampliou o número de faixas de valor dos projetos, a qual agora se inicia em R\$ 1.000,00 e vai até projetos de valor superior a R\$ 1.000.000,00 (fls. 222-223).

2.9.4 Análise

O estudo efetuado se baseou no sistema de custeio por absorção, com a apropriação dos custos de produção, fixos e variáveis, diretos e indiretos, por meio de rateio, aos produtos que, no caso da fundação de apoio, chamam-se projetos. No caso da FAURGS, os custos de produção significam despesas administrativas e despesas com pessoal administrativo, para o gerenciamento dos projetos. Cada projeto implica um volume de despesas que são fixas, ou seja, ocorrem em todos os projetos, independentemente do quantitativo de recursos por eles movimentados, e despesas variáveis que, em regra, são proporcionais ao volume de recursos envolvidos. Assim, a divisão em faixas de valor para os projetos contempla essas peculiaridades. Consequentemente, um projeto de menor valor, em razão dos custos fixos, tende a ter uma participação percentualmente maior no ressarcimento dos custos operacionais que um projeto de grande valor. Cita-se, como exemplo, que um projeto de R\$ 1.000,00, conforme o Of. 14/2010, vai ressarcir a FA num valor de R\$ 60,96 ao ano (R\$ 5,08 ao mês), representando 6,09% do valor do projeto, enquanto um projeto que movimentará recursos no montante de R\$ 400.000,00, pagará R\$ 12.802,63 para a fundação no ano (R\$ 1.066,88/mês), o que representa 3,2%. Assim, constata-se que os projetos com valor a partir de R\$ 2.000,00 contribuem com percentual inferior a 5%, que era o utilizado para remuneração da FAURGS antes do estudo realizado. O estudo permitiu que a quase totalidade dos projetos tenham mais recursos para empregar nos seus objetos, eis que os valores atualmente repassados à FAURGS são menores que o percentual fixo de 5% utilizado por ocasião do 1º monitoramento.

2.9.5 Evidências

Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS - ano 2008 - fls. 198-207.

Memorial Descritivo para o Custeamento da Gestão de Projetos pela FAURGS - ano 2009 - fls. 212-220.

Of. n° 062/2009 - PROPLAN - fl. 221.

Of. n° 14/2010 - PROPLAN - fls. 222-223.

2.9.6 Conclusão

As ações adotadas pelo gestor atenderam à determinação do acórdão monitorado.

2.9.7 Proposta de Encaminhamento

Não há.

(...)

Voto do Ministro Relator

Trago à apreciação deste Colegiado o resultado do segundo, e último, monitoramento ao Acórdão 3.071/2006 - 2ª câmara, mediante o qual esta Corte de Contas deliberou acerca dos achados relativos à fiscalização que tinha por objetivo padronizar o tratamento a ser dado às relações entre as Universidades Federais do RS com suas fundações de apoio.

2. De início, observo que recentemente a Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre a relação entre as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e suas fundações de apoio sofreu alterações com a edição da MP 495/2010.

3. Conforme nova redação dada ao art. 1º da citada lei, as IFES poderão realizar, além dos contratos com dispensa de licitação já previstos anteriormente, convênios com as fundações de apoio, com escopo em projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional. Outra inovação, incluída no referido dispositivo, é a possibilidade, antes vedada por esta Corte, de que a instituição conveniada ou contratada dê apoio à universidade por meio de gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução das atividades.

4. Ressalto que os comandos do acórdão ora monitorado não são atingidos pelas alterações ocorridas e essas, ainda, foram extensivamente tratadas no Voto condutor do Acórdão 2142/2010 - Plenário, de minha relatoria, razão pela qual deixo de tecer maiores considerações.

5. Isso posto, as principais constatações, que motivaram a mencionada deliberação, podem ser assim resumidas:

"a) ausência de formalização para as avenças entre a UFRGS e a FAURGS - cerca de 900 projetos, que eram executados sem suporte contratual específico, sem que a instituição tivesse conhecimento do total de projetos existentes e do montante de recursos envolvidos. Os poucos projetos formalizados, nem sempre estavam formalizados por meio do instrumento adequado;

b) utilização de projetos para contratar empregados pela Fundação de Apoio para atuar em atividades de caráter permanente na Universidade;

c) não-apropriação dos rendimentos da aplicação financeira no objeto dos projetos, que eram gerenciados pela Fundação de Apoio;

d) utilização de uma única conta bancária para movimentação dos recursos captados pela Fundação, em nome da Universidade, e dos recursos de projetos realizados diretamente por ela com terceiros, sem a interveniência da Universidade;

e) não-incorporação dos bens adquiridos nos projetos ao patrimônio da Universidade;

f) pagamento de taxa de administração à Fundação de Apoio em percentual fixo;

g) ausência de prestação de contas nos projetos de prestação de serviços, de cursos de extensão e especialização, e de pesquisas, ficando o controle das receitas e despesas tão-somente a cargo do coordenador do projeto;

h) manutenção de contas contábeis de projetos encerrados, com saldos, que geravam receita financeira para a Fundação;

i) arrecadação de receitas e dos valores pagos a título de ressarcimento do uso da infra-estrutura da Universidade fora da conta única e sua utilização sem atendimento aos requisitos da administração pública;

j) inexistência de controles institucionais, ficando todas as informações e eventuais controles a cargo da Fundação;

k) descumprimento dos normativos internos pelas Unidades da Universidade."

6. Esses achados deram origem a vinte determinações. Em julho de 2008 foi executado o primeiro monitoramento, que permitiu verificar o grau de comprometimento das determinações e se essas atingiram os objetivos almejados (Acórdão 4.759/2008-2ª Câmara). Naquela oportunidade, constatou-se que, embora parte tenha sido apenas parcialmente cumprida, ocorreu um incremento significativo nos controles das atividades desenvolvidas em conjunto com as fundações de apoio.

7. Em razão da necessidade de se verificar a adequabilidade dos controles instituídos na entidade, foi recomendada a realização de novo monitoramento. Trabalho que ora é apresentado.

8. Conforme consignava a unidade instrutiva, este segundo monitoramento encerra um ciclo de fiscalizações em que foi constatado o "aprimoramento da boa governança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - sobre projetos executados pelas suas fundações de apoio." ressaltando que "essa boa governança é representada pelo atendimento dos princípios da transparência, prestação de contas e responsabilidade, pois após quatro anos de acompanhamento da IFES pela SECEX/RS, a integralidade das ações apoiadas pelas fundações passaram a ser reguladas, registradas e acompanhadas pela Universidade, existindo prestação de contas final e responsável por cada projeto."

9. Verifico, portanto, uma mudança cultural dentro do corpo da UFRGS, principalmente quando ao trato dos recursos públicos. Adquiriu-se uma visão sistêmica dos valores empregados, e não-segmentada em diversos setores. **Nesse sentido, acolho in totum a proposta**

da unidade instrutiva, cuja implementação poderá ser acompanhada em conjunto com o exame das contas de 2010 da IFES.

Ante essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado." Grifo nosso.

Registre-se, uma vez mais, que no âmbito do TCU há tempos está vedada a remuneração de fundação de apoio com fundamento em pagamento de taxa de administração (ou um percentual fixo sobre o montante de recursos gerenciados). O que se admite é o pagamento mediante o ressarcimento dos respectivos custos operacionais incorridos para a prestação do serviço, os quais deverão estar comprovados nos autos, o que deverá ser juntado a este feito.

Por certo é que estes tópicos planilhados deverão ser, com fundamento nos princípios da probidade, da legalidade, da economicidade etc., objeto de controle pela Administração.

Todas as notas fiscais devem ser identificadas em conjunto com as despesas e relacionadas ao projeto para fins de permitir a fiscalização posterior. Assim, recomendamos a inclusão de cláusula na qual a Fundação se obriga a identificar as notas fiscais e despesas devidamente vinculadas ao projeto.

Justifica-se a orientação supra no bojo do Acórdão TCU 575/2011, *in verbis*:

“2.10.1 exija de suas fundações de apoio que, em todas as avenças em que essas arrecadarem recursos em nome da Universidade, seja apresentada prestação de contas periódica, composta pelos seguintes documentos: demonstrativo de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CGC ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço”

No processo de prestação de contas, deverá ser apurado todo o custo do projeto e, eventual saldo na conta deverá ser devolvido ao IFES via GRU, com o encerramento da conta específica.

Recomendável, para que não ocorram dúvidas futuras, que conste cláusula segundo a qual, embora o valor refira-se à projeção, este ficará limitado ao custo efetivo do projeto, independentemente de eventual número maior de inscrições.

(...)

Juiz de Fora, 30 de novembro de 2022.

NÁDIA GOMES SARMENTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23223002718202235 e da chave de acesso 0313c6cd



Documento assinado eletronicamente por NÁDIA GOMES SARMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1049253342 e chave de acesso 0313c6cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NÁDIA GOMES SARMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-11-2022 17:00. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por NÁDIA GOMES SARMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1049253342 e chave de acesso 0313c6cd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NÁDIA GOMES SARMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-11-2022 15:08. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.