



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

PARECER n. 00088/2022/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/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

EMENTA: Direito Administrativo. Minuta de Termo de Contrato de Prestação de Serviços com Fundação de Apoio para a prestação de serviços de apoio à organização e execução do processo seletivo 2023/1 e 2023/2. Lei 8.958/94. Decreto 7.423/2010. Lei nº 8.666/93. Aprovação condicionada ao prévio atendimento das orientações contidas no presente Parecer.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria por meio do Ofício Interno nº 3153/2022 - PROADM (fl. 171), por meio do qual solicitou-se análise da regularidade jurídica da contratação, pelo IF Sudeste MG, de Fundação de Apoio, com a respectiva celebração de Termo de Contrato de Prestação de Serviços que tem por objeto a contratação de serviços de apoio à organização e execução do processo seletivo.

2. Os 15 dias corridos para análise do feito venceram na sexta, dia 18/11/22, mas foi reputado importante reunir a equipe da COPESE, PROAD e esta procuradora chefe, para explicar a razão de cada uma das orientações postas nesta manifestação, o que se fez presencialmente nesta data. Assim, tratando-se de prazo impróprio, de processo denso e com objeções importantes, devolve-se nesta data, registrando-se, ainda, que houve feriados neste mês.

3. Assim, o objeto do contrato é a gestão administrativa e financeira do projeto institucional "Apoio à organização e execução do processo seletivo"/2023, conforme plano de trabalho/termo de referência juntado aos autos - fl. 45.

4. Constam dos autos processuais referenciados em epígrafe, para o que interessa à presente análise, os seguintes documentos:

- i) à fl. 03, Termo de Abertura nº 627/2022 - DIRPSEREI;
- ii) à fl. 04, Ofício Interno nº 2280/2022 - DIRPSEREI;
- iii) às fls. 05/07, Documento de Formalização de Demanda;
- iv) à fl. 09, Declaração de Autorização nº 76/2022 - PROADM;

- v) à fl. 11, Ofício Interno nº 2419/2022 - DIRPSEREI;
- vi) à fl. 12, Declaração de Autorização nº 80/2022 - PROADM;
- vii) às fls. 14/24, Estudo Técnico Preliminar;
- viii) à fl. 25, Lista de Anexos;
- ix) às fls. 26/31, Anexo I - E-mail - Contratação de Fundação para apoio na execução de Processo Seletivo - IF Sudeste MG - (CEFETMINAS) - com anexo.pdf;
- x) às fls. 32/35, Anexo II - E-mail - Contratação de Fundação para apoio na execução de Processo Seletivo - IF Sudeste MG - (AOCP).pdf;
- xi) às fls. 36/41, Anexo III - E-mail - Contratação de Fundação para apoio na execução de Processo Seletivo - IF Sudeste MG - (FUNDEP - FADEPE - FAUF).pdf;
- xii) às fls. 42/44, Anexo IV - Painel de Preços Proc Seletivo 2.pdf;
- xiii) às fls. 45/70, Modelo de Termo de Referência (Prestação de Serviço Não Continuado);
- xiiii) às fls. 71/72, ANEXO 1 – Instrumento de Medição de Resultado (IMR) (Avaliação da qualidade dos serviços);
- xiv) às fls. 73/76, Proposta apresentada pela Fundação CEFETMINAS;
- xv) às fls. 77/88, Estatuto da Fundação CEFETMINAS;
- xvi) à fl. 89, Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da Fundação CEFETMINAS;
- xvii) à fl. 90, Extrato/Declaração do SICAF da Fundação CEFETMINAS;
- xviii) à fl. 91, Certidão Negativa de Débitos Tributários da Fundação CEFETMINAS;
- xix) à fl. 92, Documento auxiliar da Certidão de Quitação Plena Pessoa Jurídica, emitida pela Secretaria Municipal da Fazenda (Belo Horizonte), em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xx) à fl. 93, Certidão Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxi) à fl. 94, Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxii) às fls. 95/103, minuta do Termo de Contrato nº 14/2022 que entre si celebram o IFMG e a Fundação CEFETMINAS;
- xxiii) à fl. 104, Declaração da Fundação CEFETMINAS;
- xxiv) à fl. 105, Certidão Cível de Falência e Concordata Negativa, em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxv) às fls. 106/117, Atestados de Capacidade Técnica em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxvi) às fls. 118/119, Ata da 46ª Reunião do Conselho Curador da Fundação CEFETMINAS;
- xxvii) às fls. 120/121, Termo de Posse do Conselho Diretor da Fundação CEFETMINAS;
- xxviii) às fls. 122/124, Mapa de Riscos;
- xxix) à fl. 125, Ofício Interno nº 3021/2022 - DIRPSEREI;
- xxx) à fl. 126, Solicitação nº 628/2022 - REICOLICIT;
- xxxi) às fls. 127/128, Solicitação de Dotação Orçamentária (051.1) Nº 147/2022 - DIRPSEREI;
- xxxii) à fl. 129, Ofício Interno nº 3059/2022 - DORÇFINREI;
- xxxiii) às fls. 130/131, Solicitação de Dotação Orçamentária (051.1) Nº 149/2022 - DIRPSEREI;
- xxxiv) às fls. 132/134, Declaração de Dotação Orçamentária nº 315/2022 - DORÇFINREI;
- xxxv) à fl. 135, Declaração nº 1369/2022 - REICOLICIT;
- xxxvi) às fls. 136/139, Extratos do SICAF em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxxvii) à fl. 140, Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica TCU em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxxviii) às fls. 142/143, Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos TCU em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xxxix) à fl. 144, Solicitação nº 638/2022 - REICOLICIT;
- xl) à fl. 145, Despacho nº 3686/2022 - PROADM;
- xli) à fl. 146, Consulta ao Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados - CADIN em nome da Fundação CEFETMINAS;
- xlii) à fl. 147, Solicitação nº 641/2022 - REICOLICIT;
- xliii) às fls. 148/152, Minuta de Termo de Contrato de Prestação de Serviço;
- xliv) às fls. 153/160, Minuta de Listas de Verificação para Contratação de Serviços;
- xlvi) às fls. 161/163, Declaração nº 1378/2022 - REICOLICIT;

xlvi) à fl. 164, Solicitação nº 334/2022 - REICOLICIT;
xlvii) às fls. 165/170, Portarias;
xlviiii) à fl. 171, Ofício Interno nº 3153/2022 - PROADM.

5. É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 *Do encaminhamento dos procedimentos à Procuradoria Federal junto ao IF Sudeste MG*

6. Antes de iniciar a análise propriamente dita, mister destacar o papel desta Procuradoria na análise e manifestação jurídica em questão, de acordo com o disposto na Instrução Normativa Conjunta n. 00001/2022/GAB/PF IF SUDESTE DE MINAS/PGF/AGU[1], instituída por meio da Portaria GABREITOR/IFSUDMG nº 287, de 25 de março de 2022. Vejamos:

(...)

Art. 3º Serão objeto de consulta jurídica obrigatória, de modo prévio individualizado e conclusivo, os processos administrativos que tenham por objeto os seguintes assuntos:

(...)

IV - convênios, termos de execução descentralizada, acordos de cooperação técnica, acordos de parceria, protocolos de intenção, instrumentos congêneres e suas alterações;

(...)

§2º Ficam dispensados de submissão à consulta jurídica de modo individualizado os processos administrativos cujos assuntos tenham sido objeto de pareceres referenciais, que devem ser autuados em cada processo com declaração formal de cumprimento de todas as suas orientações pela unidade administrativa competente conforme normas regimentais, nos termos da Orientação Normativa nº 55/2014 da AGU.

§3º Os processos administrativos de que trata este artigo devem seguir a instrução relativa a cada tipo de assunto, conforme disposições legais ou regulamentares pertinentes, observada a oportunidade própria de manifestação da PF IF Sudeste MG antes da adoção dos atos administrativos que dependam de validação jurídica.

(...)

Art. 5º As consultas jurídicas obrigatórias ou facultativas deverão ser propostas exclusivamente pelo Reitor, pelos Pró-Reitores ou pelos Diretores-Gerais de campi e campi avançados e pelas Diretorias diretamente vinculadas ao Reitor.

(...)

Art. 17 O não atendimento da correta instrução processual prevista no art. 4º, art. 13, art. 14 e art. 15, acarretará a devolução do feito para adequada formalização ou arquivamento

7. Sendo assim, **nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima**, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização. O feito está instruído com a documentação indispensável à referida análise, razão pela qual será o mérito analisado.

2.2 *Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico*

8. A Procuradoria esclarece que, **por não deter competências típicas de órgão de gestão ou de auditoria** (art. 10 da Lei nº 10.480/02, art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e BPC/AGU nº 7), manifesta-se, apenas, sobre as matérias jurídicas que lhe foram devolvidas pela presente demanda e deixa de analisar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis e financeiros inerentes ao presente feito, porquanto próprios dos juízos de conveniência e de oportunidade da Administração Pública ou da análise crítica advinda de servidores versados nos mesmos.

3. FUNDAMENTAÇÃO

9. Trata-se de dispensa de licitação para a contratação da Fundação de Apoio com o objetivo de realizar a parte operacional do processo seletivo do IF Sudeste MG (processo seletivo 2023/1 e 2023/2 para ingresso de alunos), conforme termo de referência e minuta de contrato anexos.

10. Segundo o disposto no artigo 1º, *caput*, da Lei 8.958/94, a contratação de fundação de apoio por IFES visa à prestação de serviços de apoio a projetos de *ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação*, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos. Vale a transcrição, *in verbis*:

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

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

11. Sobre a forma de constituição, traz a referida Lei a seguinte redação:

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;

II - à legislação trabalhista;

III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

Parágrafo único. Em caso de renovação do credenciamento, prevista no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 4º-A. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)"

12. Nessa esteira, o Decreto 7.423/2010, ao regulamentar referida Lei, foi igualmente expresso no mesmo sentido. Vejamos, *in verbis*:

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

Art. 9º Os instrumentos contratuais **ou de colaboração celebrados** nos termos do art. 8º devem conter:

I - **clara descrição do projeto de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico a ser realizado;**

II - recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos envolvidos; e

III - obrigações e responsabilidades de cada uma das partes.

(...)

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos **contratos, convênios, acordos ou ajustes** firmados com base na [Lei nº 8.958, de 1994](#), **a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio**.

§ 1º 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 e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada.

§ 2º 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.

§ 3º A instituição apoiada deverá elaborar relatório final de avaliação com base nos documentos referidos no § 2º 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 de bens adquiridos em seu âmbito.

(...)

Art. 12. Na execução de contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados nos termos da [Lei nº 8.958, de 1994](#), e deste Decreto, envolvendo a aplicação de recursos públicos, **as fundações de**

apoio submeter-se-ão ao controle finalístico e de gestão do órgão colegiado superior da instituição apoiada.

(...)

Art. 13. As instituições apoiadas devem zelar pela não ocorrência das seguintes práticas nas relações estabelecidas com as fundações de apoio:

I - utilização de contrato ou convênio para arrecadação de receitas ou execução de despesas desvinculadas de seu objeto;

II - utilização de fundos de apoio institucional da fundação de apoio ou mecanismos similares para execução direta de projetos;

III - concessão de bolsas de ensino para o cumprimento de atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas instituições apoiadas;

IV - concessão de bolsas a servidores a título de retribuição pelo desempenho de funções comissionadas;

V - concessão de bolsas a servidores pela participação nos conselhos das fundações de apoio; e

VI - a cumulatividade do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso, de que trata o [art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), pela realização de atividades remuneradas com a concessão de bolsas de que trata o art. 7º.

(...) (grifos nossos)

13. **Portanto, entende-se, pela vedação da realização de projetos baseados em prestação de serviços cuja duração seja indeterminada em parceria com a fundação de apoio, inclusive os casos em que o projeto é fracionado no tempo, mas constantemente reapresentado.**

14. Nesse caso, para que seja viável firmar ajuste com fundação de apoio para gerenciar administrativamente um projeto, inclusive os recursos financeiros do referido projeto da IFES, ou seja, um projeto nas vertentes do ensino, da pesquisa e da extensão, do desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, é preciso que se façam presentes alguns requisitos, os quais passamos a verificar no caso concreto, apondo a expressão "atendido" ou não "atendido" logo a seguir. Vejamos:

(i) **que a contratante** seja uma Instituição Federal de Ensino Superior ou de Pesquisa Científica e Tecnológica; **atendido**

(ii) **por parte da contratada**, é mister que se comprove que:

(ii.a) fora criada sob a forma de fundação de direito privado e com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante e **que seu estatuto contenha disposição expressa sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; atendido**

(ii.b) o objeto do contrato precisa estar relacionado ao apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico ou estímulo à inovação; **atendido em parte. Deverá ser complementada a instrução sob este aspecto, conforme orientamos no bojo do parecer.**

(ii.c) a contratada não pode ter fins lucrativos; **atendido**

(ii.d) o Termo de Contrato precisa ter prazo determinado, conforme Plano de Trabalho atrelado ao projeto que embasa a celebração do convênio; **atendido, conforme item 1.5 do Termo de Referência**

(ii.e) registro e credenciamento vigentes junto ao Ministério da Educação e da Ciência e Tecnologia, bem como aprovação junto à instituição conveniente - no caso, o IF Sudeste MG - , por parte do órgão máximo. **Não atendido. Juntar documentos.**

15. No tocante ao objeto do contrato ora analisado, tem o TCU admitido a contratação de fundações de apoio pelos entes da Administração para a realização de seus concursos públicos de seleção, classificando as ações dessa natureza como desenvolvimento institucional.

16. Neste sentido, **mister que haja a declaração expressa, no bojo do processo, atestando que a contratação da Fundação de Apoio, in casu, encontra-se em consonância com o plano de desenvolvimento**

institucional (PDI) do IF Sudeste MG, bem como a justificativa para a contratação por meio de dispensa. Outrossim, é preciso que seja acostado ao feito o projeto específico de PDI a ser gerenciado.

17. **Destaquem-se os seguintes elementos necessários ao conceito e enquadramento de um Projeto de Desenvolvimento Institucional: i) o projeto deve levar a uma melhoria mensurável das condições das IFES; ii) deve guardar relação à sua missão; iii) deve ter previsão no plano de desenvolvimento institucional; iv) vedada a contratação de objetos genéricos; v) necessidade de vinculação a projetos específicos.**

18. Acerca do primeiro item, segundo o qual os projetos de PDI devem levar a uma melhoria mensurável das condições da IFE, tal fator, efetivamente, deve restar demonstrado nos autos. De algum modo, portanto, deve a Administração consignar em que medida a execução do processo seletivo/vestibular por meio de PDI leva a algum grau de melhoria mensurável às condições e ao próprio IF Sudeste MG. **Assim, deve-se juntar aos autos indicativo de referida melhoria, mensurável por algum índice de identificação.**

19. Ademais, os projetos PDI devem guardar relação com sua missão, vedada a contratação de objetos genéricos, devendo ainda guardar relação com projetos específicos. Acerca desses pontos, nos parece, o presente projeto institucional os abarca: o projeto do vestibular guarda relação com a missão do IF Sudeste MG, figura como projeto específico, e o objeto é certo e determinado.

20. Veja-se, ainda, que não basta a existência genérica do projeto no PDI. É imprescindível que o projeto ou ação esteja objetivamente prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional. Desse modo, não há autorização legislativa para que o Administrador inclua, a seu critério, projeto não previsto prévia e objetivamente no PDI.

21. São reiteradas as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, acerca da vedação para inclusão de projetos, notadamente de construção/obra, em parceria com Fundações de Apoio, em desamparo ao determinado na legislação regente. Cite, a título de exemplo, o Acórdão do TCU n. 887/2010 - Segunda Câmara, cujo enunciado registra, *in verbis*:

Os contratos e convênios realizados entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica 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.

22. Importante registrar, assim, que o projeto de desenvolvimento institucional deve, especialmente quando do envolvimento de fundação de apoio, trazer tarefas que estejam prévia e objetivamente definidas no plano de desenvolvimento da instituição, como bem se depreende, também, do insculpido no art. 1º, § 3º, II, da lei precitada. Assim, resta a **necessidade de demonstração nos autos da previsão do objeto no PDI, o que destacamos como condição à celebração do presente.**

23. Ademais, é necessário que haja nexo efetivo entre a natureza da fundação de apoio contratada, consoante seu Estatuto, e o objeto buscado pela Administração.

24. **Recomenda-se, ainda, que conste da minuta de contrato a informação de que a escolha de eventuais servidores e alunos do IF Sudeste MG pela Fundação, para execução do objeto do contrato, deve observar os princípios da impessoalidade e da capacidade profissional (princípio da eficiência).**

25. Evidenciados os pontos mais importantes a serem considerados quando da celebração de contrato com uma Fundação de Apoio, passemos, então, à análise da instrução processual e da minuta de **Termo de Contrato de Prestação de Serviço** propriamente dita (fls. 148/160 do pdf gerado a partir do inteiro teor do processo).

26. Pois bem. De partida, mister destacar que a minuta de Termo de Contrato (fls. 148/153) utilizada é a padronizada pela AGU. Em fls. 153/160 consta minuta de Listas de Verificação para Contratação de Serviços, também seguindo o modelo disponibilizado pela AGU. Ambos os modelos, segundo informado pelo Consulente (Declaração nº 1378/2022 - REICOO LICIT - fls. 161/163), estão atualizados nos termos da Portaria PGF n. 263, de 05 de maio de 2017

27. Conforme registrado, o requisito **11.(i)**, encontra-se preenchido, uma vez que a Administração contratante é o IF Sudeste MG, Autarquia Federal.
28. No que atine ao requisito consignado no **item 11.(ii.a)**, constata-se que o mesmo também fora atendido, visto que no Estatuto da Fundação CEFETMINAS consta, expressamente a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.
29. Quanto ao requisito **11.(ii.b)**, constata-se seu atendimento, tendo em vista que o presente Termo de Contrato de Prestação de Serviços se dará a fim de que a Fundação CEFETMINAS possa prestar serviços de apoio à organização e execução do Processo Seletivo 2023/1 e 2023/2 do IF Sudeste MG, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do processo de contratação.
30. Em relação à justificativa para a escolha da Fundação de Apoio, observa-se o disposto no item 15.1 do estudo Técnico Preliminar (fls. 14/24).
31. Registre-se que se declarou nos autos terem sido consultadas todas as Fundações de Apoio que costumeiramente apoiam o IF Sudeste MG, sendo que apenas a CEFETMINAS apresentou proposta e as outras (Instituto AOCF, FUNDEP, FADEPE e FAUF) declinaram. Todos os documentos constam dos autos do processo.
32. Em relação ao requisito **11(ii.c)**, o mesmo foi atendido, conforme consta do artigo 1º do Estatuto da Fundação CEFETMINAS.
33. Já o requisito **11(ii.d)** foi atendido, uma vez que consta do item 1.5 do Termo de Referência que o prazo do contrato será de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado.
34. **Finalmente, o requisito (ii.e) deverá ser atendido, devendo-se juntar aos autos do processo: i) o registro e credenciamento vigentes junto ao Ministério da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia (art. 2º, da Lei 8958/94); e ii) a aprovação da Fundação CEFETMINAS pelo CONSU do IF Sudeste MG para atuar como de apoio ao IF Sudeste MG, sendo este seu órgão máximo.**
35. Feitas estas considerações gerais, analisa-se, a seguir, sobre a presença dos requisitos para a contratação da Fundação CEFETMINAS por meio da Dispensa de Licitação.
- 3.1 Dos requisitos para a contratação via Dispensa de Licitação**
- 3.1.1. Da Autorização para Celebração de Novos Contratos**
36. No caso, verifica-se o cumprimento da exigência de autorização para a contratação direta à fl. 9. Do mesmo documento consta, ainda, a indicação da equipe de planejamento da contratação e dos responsáveis pela fiscalização.
37. Ademais, conforme portarias juntadas em fls. 165/170, comprova-se a competência para autorização da presente contratação, bem como a autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193/2019.
38. Constam das Listas de Verificação para Contratação de Serviços, em seu item 2.4, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento ao Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Segundo nota explicativa nº 3 do mencionado documento, temos a seguinte informação, *in verbis*:

3 Obs.1: Atentar para as exceções à obrigatoriedade de registro no Plano anual previstas no art. 7º do Decreto. Considerando que o art. 22 estende a aplicação dos seus termos às contratações do regime da Lei nº 8.666/93, muito embora sejam citados dispositivos da Lei nº 14.133/21, também

estão incluídas as contratações enquadradas nos dispositivos correlatos das Leis nº 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11, onde aplicável.

39. Por fim, foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º, do Decreto nº 8.540/2015, no documento de oficialização da demanda e no estudo técnico preliminar (fls. 14/24).

3.1.2. Documento de Oficialização da Demanda

40. A fase de planejamento da contratação se inicia com o recebimento, pela área técnica competente, do Documento de Oficialização da Demanda - DOD, a cargo da área requisitante da solução, prosseguindo, ainda, nas seguintes etapas:

1. Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
2. Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
3. Análise de Riscos e
4. Termo de Referência.

41. É obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo ou do procedimento de contratação: inexigibilidade; dispensa de licitação ou licitação dispensada; formação de Ata de Registro de Preços; adesão à Ata de Registro de Preços; contratações com uso de verbas de organismos nacionais ou internacionais; ou contratação de empresas públicas de TIC (Art. 9º, §1º da IN SGD/ME nº 01, de 2019).

42. Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 8º, da mesma IN SGD/ME nº 01, de 2019, incluído pela IN SGD/ME nº 31, de 2021, os artefatos de planejamento da contratação, nos termos desta Instrução Normativa, deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, o que deve ser observado pela Administração.

43. Consoante o art. 2º, X, da IN SGD/ME nº 01, de 2019, o documento de oficialização da demanda é o "documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação." Nessa linha, seus requisitos específicos foram traçados do art. 10 da mesma IN.

44. Da análise do documento de oficialização da demanda, juntado às fls. 15/18, extrai-se, a princípio, que estariam presentes os conteúdos previstos na norma, bem como os demais previstos no modelo de documento de oficialização da demanda divulgado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, especialmente a identificação da demanda, o alinhamento aos instrumentos de planejamento da Administração, a motivação/justificativa da necessidade da contratação, a descrição dos resultados a serem alcançados com a contratação, e fonte de recursos, e a identificação e ciência dos membros da equipe de planejamento.

45. Entretanto, já que se trata de documento técnico, é preciso que haja a conferência, pela área técnica, dos requisitos citados acima.

3.1.3. Estudo Técnico Preliminar

46. A fase seguinte consiste no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, que conforme a IN SEGES/MP nº 40/2020, possui requisitos técnicos mínimos a serem obrigatoriamente observados pela Administração. Conforme já dito, não é atribuição desta Procuradoria Jurídica analisar o conteúdo do Estudo Técnico Preliminar presente nos autos, uma vez que as questões técnicas saem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da entidade.

47. Na espécie, verifica-se, a princípio, que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES/MP nº 40/2020, com a respectiva fundamentação, nos termos dos dispositivos acima citados.

48. Consta-se, outrossim, dos autos, que a autoridade máxima aprovou expressamente o Estudo Técnico Preliminar (conforme documento de fl. 145).

49. **3.1.4. Análise de Riscos**

50. A Análise de Riscos é o documento que contém a descrição, a análise e o tratamento dos riscos e ameaças que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da contratação.

51. Segundo a doutrina, “*compreende a antecipação a eventuais problemas que podem ocorrer durante o processo de contratação e execução do contrato, bem assim, após seu término, alcançando desde a fase inicial do planejamento até o tempo de vida útil do contrato, do produto gerado ou dos serviços que serão usufruídos. (...) Antecipando-se os riscos, buscam-se meios de sua mitigação, de forma que os impactos sejam os menos danosos, quando não inteiramente afastados*” (CAVALCANTI, Augusto Sherman. In O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública, Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 109).

52. **Deverá a Administração certificar-se quanto à conformidade de seu conteúdo, a aprovação e a devida assinatura do referido documento pela Equipe de Planejamento da Contratação (documento este juntado em fls. 122/124, sem constar, contudo, a assinatura digital dos membros que o elaboraram). Fica aqui o registro da necessidade de complementação.**

3.1.5. Requisitos gerais

53. Durante a fase de planejamento, a Administração Pública deverá atender aos requisitos abaixo:

- a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993);
- b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 15, IV e art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);
- c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;
- d) juntar termo de referência ou projeto básico datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 6º, IX e art. 15, I e §7º, ambos da Lei n. 8.666/93 e, por analogia, art. 14, I e II, do Decreto nº 10.024/2019).

54. Tais requisitos serão analisados nos tópicos seguintes.

3.1.5.1. Justificativa da necessidade da contratação

55. Quanto à satisfação da alínea "a", a necessidade da contratação foi devidamente justificada no **estudo técnico preliminar e no termo de referência**.

56. O gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

3.1.5.2. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

58. O segundo requisito diz respeito à regra do parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de

capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

59. **Dito isso, percebe-se que se trata de contratação direta, via dispensa de licitação, para a contratação de serviços de apoio à organização e execução do Processo Seletivo 2023/1 e 2023/2 do IF Sudeste MG, razão pela qual não há observação adicional a fazer, e que foi justificado o agrupamento dos serviços pela área técnica, a quem compete referida análise, a partir das orientações supra.**

3.1.5.3. Critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições

60. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

61. Não foi por outra razão que os arts 1º e 2º da IN/SLTI/MPOG nº 01/2010 dispuseram que as especificações para aquisição de bens devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

62. Posto isso, para a definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, ao art. 3º da IN SLTI/MPOG nº 02/2014 e ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis" (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>).

63. Especificamente quanto ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis", sugere-se que a Administração Pública verifique se há algum ponto no índice do Guia AGU que mereça destaque.

64. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

65. **Feitas essas considerações, verifica-se que, de acordo com o item 6.1 do Termo de Referência, temos que "(...) os serviços não se enquadram em critérios de sustentabilidade estabelecidos na IN SLTI/MPOG 01/201 e no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis disponibilizados pela CGU."**

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

66. 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.

67. 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.

68. 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;"

69. 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.

70. **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.**

71. 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.

72. 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. Nº 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 nº 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. nº 062/2009 - PROPLAN - fl. 221.

Of. nº 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 consigna 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.

73. **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.**

74. **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.**

75. **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.**

76. 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"

77. **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.**

78. **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.**

3.1.5.5. Termo de Referência e Projeto Básico

79. O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

80. Considerando que grande parte dos elementos constantes do termo de referência possui reflexo direto sobre a minuta de contrato, seus aspectos serão analisados nos tópicos seguintes desta manifestação.

81. No caso, consta dos autos o termo de referência de fls. 49/69, firmado pelos membros da Diretoria de Administração e da Diretoria de Processos Seletivos. O modelo utilizado seguiu o disponibilizado pela AGU e as alterações nele realizadas foram destacadas em azul e devidamente justificadas na Certificação Processual (fls. 161/163).

82. Em todo modo, recomenda-se, neste contexto, que a Administração certifique nos autos se as diretrizes estabelecidas no termo de referência são as adequadas ao atendimento do interesse público envolvido, se estão compatíveis com o estudo técnico preliminar da contratação, depois de sua atualização e, ainda, se o instrumento contém todos os elementos necessários para a caracterização da contratação.

83. **Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência aparentemente contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados, o que deverá ser certificado pela área técnica.**

3.2 ***Dispensa de Licitação. art. 24, inc. xiii da lei n. 8.666\93***

84. A hipótese abstrata de contratação direta mediante dispensa de licitação é prevista no art. 24, inc. xiii, da Lei n. 8.666\93, nos moldes a seguir:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

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

85. Nesse sentido Acórdão do Tribunal de Contas da União. Vejamos, pois:

O processo administrativo pelo qual a Administração Pública – sem escolher uma das modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93 – realiza pesquisa de preços no mercado é também um procedimento licitatório, pois objetiva a contratação da empresa que oferecer a melhor proposta. (Acórdão nº 100/2003, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

86. A Lei n. 8.958/94, assim dispõe:

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

87. A respeito, temos os seguintes pareceres:

Parecer n. 184/2018/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU:

EMENTA: Administrativo. Dispensa de Licitação. Contratação de Fundação de Apoio para a gestão do processo seletivo para ingresso de alunos nos cursos oferecidos pela IFES. Art. 24, inciso XIII, Lei 8.666/93. Desenvolvimento institucional. Possibilidade. É viável juridicamente a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, para a realização de vestibular, desde que: haja nexos efetivos entre a natureza da instituição e o objeto contratado, compatibilidade com os preços de mercado, e sejam preenchidos determinados requisitos pela contratada. Precedentes do TCU. Aprovação com ressalvas. (NUP 23223.005784/2019-61)

Parecer n. 00292/2018/PROC/PFIFNORTE DE MINAS/PGF/AGU:

EMENTA:

I - Contratação da Fundação de Apoio à Educação e Desenvolvimento Tecnológico de Minas Gerais – Fundação CEFETMINAS para realização de concurso público de docentes, mediante dispensa de licitação fundada no art. 24, XIII da lei nº 8.666/93.

II - Nos termos da Súmula nº 287 do TCU, é lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado

II - Em atendimento ao disposto no art. 7º, § 2º, II da lei nº 8.666/93, a contratação fica condicionada à juntada aos autos de planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, elencados no item 8 do projeto básico (arq. SEI 0187315)

88. Temos, ainda, as seguintes Súmulas do E. TCU:

SÚMULA TCU 214 - Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S.A., à conta do Tesouro Nacional, por meio de documento próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas federais prevista no Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79, e integrar as tomadas ou prestações de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

SÚMULA TCU 250: A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

89. A questão também foi tratada na Súmula nº 287 de 12/11/2014 em cujo enunciado consta que, *in verbis*:

É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

90. Dos pareceres e súmulas acima, temos que o CEFETMINAS deve ser verificado, pela Administração, nexo efetivo entre a natureza da instituição^[1] e o objeto contratado e a compatibilidade com os preços de mercado.

91. Quanto à economicidade da escolha, além de a Fundação CEFETMINAS ter sido a única a apresentar proposta, os valores por ela apresentados estão em consonância aos valores apresentados no Termo de Referência, que teve por base as pesquisas realizadas no portal do governo federal, segundo se afiançou.

92. **Outrossim, é imperioso destacar que foi registrado no feito a compatibilidade desta contratação com o PDI do IF Sudeste MG.**

93.

3.2.1. Da dotação orçamentária

94. Consta de fls.130/131 o encaminhamento de solicitação de informação a respeito de disponibilidade de dotação orçamentária para a contratação ora analisada (Solicitação de Dotação Orçamentária nº 149/2022 - DIRPSEREI).

95. A Diretoria de Orçamento e Finanças respondeu à solicitação por meio da Declaração de DOTAÇÃO Orçamentária nº 315/2022 - DORÇFINREI (fls. 132/134), atestando a disponibilidade dos valores solicitados.

3.2.2. Documento de habilitação e de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista

96. Finalmente, atesta-se a presença da documentação de habilitação e de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista da Fundação CEFETMINAS (estes ao longo do processo, conforme consta do Relatório do presente Parecer), todos em respeito ao artigo 27 da Lei nº 8.666/93.

97. Destaque-se, entretanto, **a necessidade da complementação da documentação mencionada no item 21 do presente Parecer.**

3.3 Da minuta de Termo de Contrato de Prestação de Serviço

98. Conforme atestado anteriormente, a minuta apresentada em fls. 148/152 utilizou o modelo disponibilizado pela AGU, sendo que as alterações nela feitas foram destacadas e devidamente motivadas, não tendo sido identificada qualquer ilegalidade.

99. De todo modo, orienta-se pela alteração da forma de pagamento constante dos autos, **vez que pagamentos antecipados (antes da prestação dos serviços) são exceção à regra, e somente serão viáveis se atendidos os seguintes requisitos estampados na Orientação Normativa AGU Nº 37, de 13 de dezembro de 2011, in verbis:**

"A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO SOMENTE DEVE SER ADMITIDA EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO, DEMONSTRANDO-SE A EXISTÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO, OBSERVADOS OS SEGUINTE CRITÉRIOS:

1) REPRESENTAR CONDIÇÃO SEM A QUAL NÃO SEJA POSSÍVEL OBTER O BEM OU ASSEGURAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, OU PROPICIE SENSÍVEL ECONOMIA DE RECURSOS;

2) EXISTÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DE LICITAÇÃO OU NOS INSTRUMENTOS FORMAIS DE CONTRATAÇÃO DIRETA; E

3) ADOÇÃO DE INDISPENSÁVEIS GARANTIAS, COMO AS DO ART. 56 DA LEI Nº 8.666/93, OU CAUTELAS, COMO POR EXEMPLO A PREVISÃO DE DEVOLUÇÃO DO VALOR ANTECIPADO CASO NÃO EXECUTADO O OBJETO, A COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO DE PARTE OU ETAPA DO OBJETO E A EMISSÃO DE TÍTULO DE CRÉDITO PELO CONTRATADO, ENTRE OUTRAS."^[2]

100. No caso vertente, temos que não está comprovado, no Termo de Referência, o item 1 acima. Assim, é preciso que a Administração faça a comprovação, por despacho, e com a juntada dos documentos aptos a comprovar o pleno atendimento dos requisitos acima.

101. **Outrossim, verifica-se que é preciso regular no contrato como se fará o recebimento dos valores a título de inscrições (Lei 8958/94, art. 1º, §7º).**

102. **Não consta na minuta contratual o prazo, que está em branco. Nesse caso, deverá ser complementada a minuta contratual, inclusive quanto ao prazo, e compatibilizado com o Termo de Referência. Caso haja extrapolação do exercício financeiro, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 57, I, da Lei nº 8.666/1993), devendo haver a comprovação nos autos desse fato, ou se todo o empenho necessário à execução contratual for realizado até o dia 31/12 do ano da conclusão da licitação, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 39/2011, cujo enunciado é o seguinte:**

“A VIGÊNCIA DOS CONTRATOS REGIDOS PELO ART. 57, CAPUT, DA LEI 8.666, DE 1993, PODE ULTRAPASSAR O EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE CELEBRADOS, DESDE QUE AS DESPESAS A ELES REFERENTES SEJAM INTEGRALMENTE EMPENHADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO, PERMITINDO-SE, ASSIM, SUA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR”.

103. Verifica-se, ainda, incongruência entre o valor da proposta (que foi registrado na cada de 97.000,00 na parte do objeto), mas ao final consta 177.000,00. Além da correção desta incongruência, com a juntada de nova proposta, que deve atender ao contido nos item **3.1.5.4. Sobre a pesquisa de mercado e o orçamento detalhado em planilhas de custos unitários, deverá ser corrigido esta incongruência entre os valores apresentados na proposta, e mais, o fato de que há o registro no TR de que o pagamento será de 30% e 70% e na proposta 20% e 80%.**

104. **Neste caso, salvo se demonstrada a presença dos requisitos cumulativos acima transcritos, o pagamento deverá ser realizado após a prestação regular dos serviços, alterando-se as cláusulas que a ele se refiram para que passe a constar tal orientação.**

105. **Ademais, reitera-se a necessidade de atendimento das orientações já feitas por ocasião da expedição do PARECER n. 133 /2019/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU, NUP: 23223.005784/2019-6, cópia inclusa, notadamente os itens 12, 19 e III.6 (Da viabilidade jurídica da terceirização), itens 38 a 48.**

4. CONCLUSÃO

106. Diante do exposto, **aprovo** a celebração do Termo de Contrato de Prestação de Serviço a ser celebrado entre o IF Sudeste MG e a Fundação CEFETMINAS, por meio de Dispensa de Licitação, desde que sejam previamente atendidos os apontamentos apresentados ao longo do presente Parecer, notadamente os itens 13, 14, 16, 17, 18, 24, 34, 45, 48, 52, 54, 59, 65, 73 a 78, 83, 97, 101 a 105, bem como aqueles destacados nos itens itens 12, 19 e III.6 (Da viabilidade jurídica da terceirização), itens 38 a 48 do **PARECER n. 133 /2019/GAB/PFIFSUDESTE DE MINAS/PGF/AGU, NUP: 23223.005784/2019-61, cópia inclusa.**

107. Não foram analisados, até porque desbordam a área de atuação desta procuradoria federal, questões atinentes à conveniência e oportunidade e questões atinentes à área técnica.

108. **Havendo alguma dúvida, omissão ou contradição, essa Procuradoria Federal está à disposição para os esclarecimentos jurídicos devidos, de maneira a viabilizar a execução das ações dentro da legalidade.**

Era o que me cabia opinar.

Juiz de Fora, 21 de novembro de 2022.

NÁDIA GOMES SARMENTO
Procuradora Chefe - PF IF Sudeste MG
SIAPE 1707626/OAB MG 97.243

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

Notas

- ^{1.} [O que pode ser constatado a partir da leitura do Estatuto da Fundação CEFETMINAS, juntado aos autos em fls. 77/88](#)
- ^{2.} <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2011-12-13;37>



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 1031470089 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: 21-11-2022 17:04. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
