



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À UNIFAP

PARECER Nº 156/2018-PFUNIFAP/PGF/AGU

PROCESSOS nº 23125.035299/2018-40 – 06.11.2018

INTERESSADO: COORDENAÇÃO DO CURSO LICENCIATURA INTERCULTURAL INDÍGENA CAMPUS BI NACIONAL - CCLIICBIN

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO PARA APOIAR EXECUÇÃO DE PROJETO ACADÊMICO.

EMENTA:

1. Administrativo. Contrato de prestação de serviços. Fundação de Apoio. Gestão Administrativa e Financeira do Projeto: Ações Afirmativas no Campus Binacional Oiapoque/UNIFAP para a permanência de estudantes indígenas e quilombolas oriundos do PSEIQ/2018.
2. Dispensa de licitação. Art. 24, XIII da Lei 8.666/93, Lei 10.520/2002 e Decreto 3.555/2000.
3. Recomendações.

Magnífica Reitora:

1. Encaminha o Gabinete da Reitoria o processo em epígrafe para análise e parecer desta Procuradoria Jurídica, em especial sobre a minuta do contrato que pretende a UNIFAP firmar com Fundação de Apoio, sob fundamento do estatuto das licitações e Lei nº 8.958/94 e seu decreto regulamentador, cujo objeto é “Executar a Gestão Administrativa e Financeira estritamente necessária para atender ao Projeto de Extensão – Curso de Capacitação: "AÇÕES AFIRMATIVAS NO CAMPUS BINACIONAL OIAPOQUE/UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP) PARA A PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS ORIUNDOS DO PROCESSO SELETIVO EXTRAORDINÁRIO 2018 (PSEIQ/2018).”
2. Os autos iniciam o documento INFORMAÇÕES DO PROJETO 109/2018, 31.10.2018 que descreve o Projeto de Pesquisa Científica Aplicada, intitulado “Ações Afirmativas no Campus Binacional Oiapoque/UNIFAP para a permanência de estudantes indígenas e quilombolas oriundos do PSEIQ/2018.”.
3. O projeto prevê a contratação da FUNDAÇÃO DE APOIO E DESENVOLVIMENTO AO ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO ACRE, inclusive com previsão orçamentária (33.90.39 OUTROS SERVIÇOS DE PESSOA JURÍDICA). O valor total do projeto é de R\$ 183.240,00. Despesa Operacional e Administrativa da Fundação de Apoio - DOAP: R\$18.324,00.
4. Consta dos autos:
 - a) Termo de compromisso de coordenador de projeto acadêmico Nº 12/2018 – PROPLAN – 06.11.2018, fls 10-11;
 - b) Declaração para participação em projeto acadêmico, fls 12;
 - c) Segunda alteração estatutária FUNDAPE, registrada em 20.03 2018, fls 13-29;

d) Portaria conjunta MEC/MCTIC nº100 – 27.12.2016, pela qual fica credenciada a FUNDAPE para atuar como fundação de apoio da UFAC, por dois anos, fls 30. Portaria conjunta MEC/MCTIC nº 42 – 24.07.2017, que prorroga o prazo de vigência do credenciamento das fundações de apoio de dois para cinco anos, fls 31;

e) Portaria conjunta MEC/MCTIC nº 38, de 30 de abril de 2018, pela qual fica autorizada, pelo período de 01 (um) ano, a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária do Acre (FUNDAPE), para atuar como fundação de apoio à Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Publicação em DOU de 28.12.2016, fls 32;

f) Certidão de Aprovação do Projeto do Projeto “Kayka Aramtem: saber e tradição de um sábio Arukwayene” pela Direção do Campus Binacional de Oiapoque, fls 33, **que entendemos tenha sido juntado aos autos equivocadamente;**

g) i) JUSTIFICATIVA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO / FUNDAÇÃO DE APOIO Nº 9/2018 – PROPLAN – 06.11.2018, fls 35;

Parecer Nº 244/2018 – PROPLAN – 27.07.2018, no qual o titular procede a análise da compatibilidade de preços para as despesas operacionais e administrativas decorrentes de apoio à projetos acadêmicos pela FUNDAPE, concluindo que há compatibilidade entre os valores negociados com a FUNDAPE e valores encontrados no mercado, fls 36-39;

h) Parecer Nº 244/2018 – PROPLAN – 27.07.2018, no qual o titular procede a análise da compatibilidade de preços para as despesas operacionais e administrativas decorrentes de apoio à projetos acadêmicos pela FUNDAPE, concluindo que há compatibilidade entre os valores negociados com a FUNDAPE e valores encontrados no mercado, fls 35-38;

i) Autorização da Coordenadora do Curso de Licenciatura Indígena/UNIFAP para participação de servidores no Projeto, fls 39;

j) Parecer Técnico Desfavorável do Departamento de Extensão/UNIFAP, que recomenda à proponente que retire do plano de aplicação a despesa Auxílio Financeiro a Pessoa Física - 339048 e repasse o valor correspondente à ela para a despesa Serviços de Pessoa Jurídica - 339039, colocando na observação que os recursos são para "contratação dos serviços de fundação de apoio E DESENVOLVIMENTO AO ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA para o gerenciamento de recursos financeiros para pagamento de servidores colaboradores do projeto de extensão";

k) Justificativa assinada por ISMAR BERNARDO DE ARAÚJO, fls 41, **em papel timbrado da UNIFAP**, que conclui estar a Fundação de Apoio de acordo com a parceria para a execução do Projeto;

- l) Nova versão do documento INFORMAÇÕES DO PROJETO 109/2018, na qual o custo total do projeto é R\$ 183.240,00, e as despesas com a fundação de apoio é de R\$ 14.659,00. Fls 42-49;
- m) Consolidação das Despesas Operacionais da FUNDAPE com o Projeto 109/2018, no valor total de R\$14.659,20 (um ano e seis meses), fls 50;
- n) Parecer favorável do Departamento de Extensão/UNIFAP à execução do Projeto, fls 51;
- o) Parecer Técnico PROPLAN/UNIFAP com justificativa técnica-acadêmica indicando Justificativa técnica-acadêmica indicando a relevância do projeto; Definição precisa dos objetivos; Metas quantificadas, aprazadas e valoradas; Recursos humanos envolvidos; participação de servidores da IFES nominalmente identificados com matrícula SIAPE e autorizados pelos seus respectivos superiores; Plano de trabalho avaliado e aprovado pela FUNDAPE, uma vez que o projeto será apoiado pela própria fundação; e que o projeto prevê o pagamento das despesas operacionais e administrativas da FUNDAPE, concluindo que o projeto encontra-se estruturalmente viável, fls 52. **Observa-se a ausência de manifestação sobre vinculação do projeto ao Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI;**
- p) Extrato SIAFI datado de 19.11.2018, no valor de 183.240,00, para atender ações afirmativas no campus binacional para permanência de estudantes indígenas e quilombolas oriundos do processo seletivo extraordinário – PSEIQ 2018, fls 54;
- q) Minuta de Contrato cujo objeto é a execução da gestão administrativa e financeira estritamente necessária ao pagamento de despesa com o Projeto de Extensão, intitulado "Ações Afirmativas no Campus Binacional Oiapoque/UNIFAP para a permanência de estudantes indígenas e quilombolas oriundos do PSEIQ/2018", vigência 31 de dezembro de 2018 a 30 de junho de 2020, e valor de R\$ 183.240,00, com pagamento de serviços à FUNDAPE no valor de R\$ 14.659,00, fls 56-61;
- r) Declaração SICAF registrando pendências de credenciamento, habilitação jurídica, e econômico-financeira (vínculo com serviço público). Sem ocorrências impeditivas para licitar, fls 63-64. Consulta CADIN 08.11.2018: situação adimplente, fls 65;
- s) TERMO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO 02/2018 – PROAD – 09.11.2018, e autorização de contratação pelo titular da PROAD, com base na Ordem de Serviço n.º 004/2007-UNIFAP, fls 66;
- t) CHECKLIST FUNDAÇÃO DE APOIO Nº 7/2018 – DICONV – 09.11.2018, fls 67-69;
5. Vêm os autos à PFUNIFAP para análise da minuta do contrato, fls56-61.

É o relatório. Opino:

6. Em primeiro lugar, conveniente consignar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam nos autos em epígrafe, porquanto, como é de elemental percepção, aos órgãos de execução da Procuradoria Federal compete prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das entidades representadas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. E de fato, esta Procuradoria não se manifestará sobre o mérito da contratação, sob a responsabilidade exclusiva dos setores técnicos da Administração da UNIFAP.

7. Trata-se de processo exclusivamente em meio eletrônico, constando de arquivo em PDF tramitando pelo SIPAC/UNIFAP e SAPIENS/AGU, com 71 páginas, cujo objetivo é a contratação de fundação de apoio, por meio de dispensa de licitação, com base na Lei nº 8.958/94 c/c o art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, ao argumento de que se trata de fundação de apoio credenciada para essa ação na UNIFAP, e que vem à PFUNIFAP/PGF/AGU para análise da minuta do contrato.

8. Convém ressaltar inicialmente que a Fundape está autorizada por portaria, porém não é fundação credenciada. Ademais, ainda há pendências a cumprir, sob responsabilidade da Administração, conforme registrado nos autos.

9. Observamos a ausência de informações sobre a carga horária semanal dos participantes (**certidão relativa a outro processo foi juntada equivocadamente**); declaração de adequação orçamentária e financeira; registro de dispensa de licitação, com base no Inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666/93 e ratificação da dispensa de licitação; aprovação, pela Reitoria do Projeto Acadêmico; publicação da dispensa de licitação; e emissão de nota de empenho.

10. Há nos autos autorização da chefia imediata dos servidores técnicos administrativos, porém não há a anuência das coordenações de curso no caso dos docentes. **Ressalta-se a necessidade de observação da carga horária total dos servidores envolvidos nos vários projetos em tramitação na UNIFAP.**

11. Com relação à justificativa/aceite que consta dos autos às fls 41, assinada por ISMAR BERNARDO DE ARAÚJO (Dirigente da Fundape), fls 41, **em papel timbrado da UNIFAP**, cabe assinalar que a Fundação de Apoio é ente privado e não faz parte da estrutura da UNIFAP, e que está em processo de contratação. **Recomento sanar.**

12. Feitos os registros, passamos ao que foi solicitado, que é a análise da minuta do contrato, e este deve seguir as exigências do art. 55 da Lei nº 8.666/1993, trazendo as cláusulas obrigatórias e dispensando aquelas incompatíveis com a contratação dos autos. Nesse sentido, observa-se a disposição do conteúdo da seguinte forma:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

l - o objeto e seus elementos característicos. Na minuta do contrato trazida a análise consta:

Na minuta contratual consta:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

Executar a Gestão Administrativa e Financeira estritamente necessária para atender ao Projeto "AÇÕES AFIRMATIVAS NO CAMPUS BINACIONAL OIAPOQUE/UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ (UNIFAP) PARA A PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS ORIUNDOS DO PROCESSO SELETIVO EXTRAORDINÁRIO 2018 (PSEIQ/2018)".

12. Atendendo anteriores orientações, a minuta observa o entendimento do TCU, de que não se deve admitir ***"a contratação direta de fundação de apoio com objetivo a mera intermediação para a realização de outras contratações ou a administração financeira de recursos, visto que esses objetos não se coadunam com as atividades mencionadas no inc. XIII, art. 24 da Lei nº 8.666/1993"*** (item 9.5.1, TC-004.678/2006-3, Acórdão nº 496/2008-TCU-Plenário).

14. No mesmo sentido a cartilha da Controladoria Geral da União, que estabelece as orientações básicas para as IFES em suas relações com fundações de apoio:

58. 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;**

15. Quanto à minuta trazida à análise, recomendamos inserir cláusula que garanta o cumprimento da indicação dos órgãos de controle quanto ao repasse de recursos, de que seja observada a regra de se efetuar os pagamentos de acordo com a evolução da prestação de serviços, sendo, *a priori*, vedado o pagamento antecipado. E da mesma forma o repasse dos recursos para a execução.

15. Ademais, como de praxe, cumpre recomendar:

- a) Urgência na tramitação;
- b) informar o critério adotado para escolha dos membros da equipe técnica;
- c) esclarecer se as atividades dos membros da equipe técnica serão desempenhadas ou não durante a jornada de trabalho, nominando-os em caso afirmativo.
- d) aferir se os membros da equipe técnica percebem outras bolsas concedidas pela própria UNIFAP, fundações de apoio e órgãos oficiais de fomento, de modo a se certificar se tais valores, somados a remuneração devida pelo exercício do cargo público, excedem ou não o teto previsto no art. 37, XI da CF, atualmente em R\$ 33.763,00;

e) em face da eventual participação de um/alguns dos membros da equipe técnica em outros projetos, com percepção de bolsas, aferir se não haverá pagamentos de forma permanente, não eventual, em quantidade e carga horária que descaracterizem o conceito de colaboração esporádica, em contrariedade a Lei 8958/94 (art. 4º, § 2º) e Lei 12772/2012 (art. 21, § 4º);

f) em face da determinação do TCU de que as fundações de apoio devem ser remuneradas conforme os custos efetivos em cada projeto, refazer a pesquisa de preços, observando a IN 05/2014 da Secretaria de Gestão do MPGD, com as alterações da IN 03/2017;

g) Juntada aos autos das certidões de regularidade fiscal da FUNDAPE. Justificar nos autos eventuais pendências registradas nas certidões;

h) juntar o ato administrativo da Magnífica Reitora que aprova o projeto de extensão, com manifestação sobre a relação do projeto com o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

l) a conexão entre a natureza da instituição a ser contratada e o objeto do contrato deve ser firmada nos autos a cada processo, sob a responsabilidade da solicitante da contratação.

m) a disponibilidade financeira e orçamentária deve ser consignada nos autos na forma da lei.

n) a proposta formal da fundação deve ser incluída nos autos, acompanhada da planilha de custos, e sobre ela deverá incidir a análise da PROPLAN/UNIFAP.

16. Por pertinente, ressaltamos a orientação do TCU "*para que os projetos desenvolvidos não se perpetuem, isto é, não permitam a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica*" (Acórdão 2.731/2008).

17. O pagamento da despesa só deve ser efetuado após sua regular liquidação, em decorrência da Lei 4.320/64, sendo vedada previsão contratual de antecipação de pagamento à Fundação de Apoio. Recomenda-se atentar para a indicação do TCU: **vedação à remuneração baseada em taxa de administração - exigência de detalhamento dos custos operacionais.**

18. Recomendo atentar para a necessidade da submissão do ato ao Conselho Superior da UNIFAP, na forma regimental.

III- CONCLUSÃO

19. Devolve-se a minuta para correções/adaptações.

20. Indica-se encaminhamento para emissão de declaração de adequação orçamentária e financeira; encaminhamento do processo para a Reitoria aprovar o Projeto Acadêmico e ratificar a Dispensa de Licitação; publicação da Dispensa de Licitação; emissão de Nota de Empenho, e o cumprimento das demais recomendações.

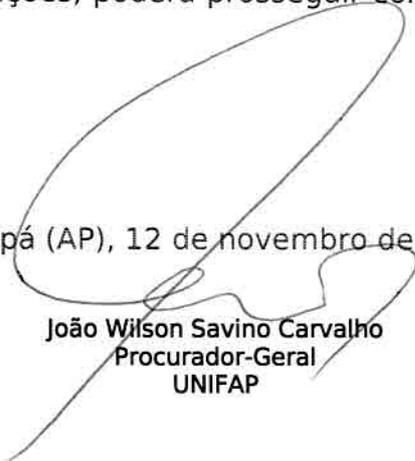
21. Recomendamos o atendimento ao estabelecido na Portaria Interministerial nº

1.677, de 7 de outubro de 2015, que define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo (digitais e não digitais) no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

22. Ante a urgência solicitada, tenho por certo que, se Administração atender plenamente as recomendações, poderá prosseguir com o processo independente do retorno à Procuradoria.

É o entendimento, SMJ.

Macapá (AP), 12 de novembro de 2018.



João Wilson Savino Carvalho
Procurador-Geral
UNIFAP