

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.177/2008-2

Natureza: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC)

Órgãos e entidades: Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia e Instituições Federais de Ensino Superior

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: Não há

Sumário: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA “EDUCAÇÃO”. AVALIAÇÃO DO RELACIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR COM SUAS FUNDAÇÕES DE APOIO. RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO. DIVERSAS FALHAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados. A matéria auditada insere-se no Tema de Maior Significância “Educação” que integra o Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2008.

2. Referida fiscalização foi aprovada na Sessão Plenária de 16/4/2008, ocasião em que o eminente Ministro Raimundo Carreiro e este relator, manifestando preocupação com os contornos graves que se desenhavam no contexto da crise que envolveu a Fundação Universidade de Brasília e uma de suas fundações e apoio, a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), nos primeiros meses deste ano, emitiram pronunciamentos destacando a necessidade de que este Tribunal iniciasse ampla ação de controle voltada para aspectos importantes do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) com suas fundações de apoio.

3. A formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a consolidação dos resultados ficaram a cargo da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG), com a estreita colaboração da 6ª Secex, da Secex/RS e, de modo especial, da Secex/RJ, que teve participação ativa nas etapas de planejamento e consolidação dos trabalhos, colocando um de seus analistas à disposição do trabalho.

4. A execução descentralizada das fiscalizações ficou a cargo das Secretarias de Controle Externo nos seguintes Estados: Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Roraima, Amazonas e Acre.

5. Cada unidade executora autuou processos de auditoria independentes, nos quais estão sendo encaminhadas as proposições de diligências, audiências e demais providências saneadoras cabíveis. Este relator preside a instrução de todos esses processos de fiscalização.

6. Passo a transcrever, a seguir, o relatório de consolidação das informações obtidas nessas auditorias, nos moldes apresentados pela equipe coordenadora.

“1. RESUMO

1.1 A auditoria – destinada a examinar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio – foi realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada nacionalmente e consolidação dos resultados.

1.2 Inicialmente realiza-se uma leitura da origem e evolução das fundações de apoio sob a perspectiva do financiamento do ensino superior e do preceito constitucional da autonomia universitária, descreve-se o marco regulatório introduzido pela Lei nº 8.958/1994, com alguns apontamentos analíticos, e promove-se uma síntese das tendências recentes da jurisprudência do TCU sobre a matéria objeto da auditoria.

1.3 As principais Questões de Auditoria estudadas referiram-se aos instrumentos de parceria utilizados nesse relacionamento (contratos e convênios), ao controle exercido pelas IFES e pelo Ministério Público, à efetividade dos ressarcimentos às IFES pelo uso de seus recursos, à legalidade das bolsas concedidas quando da participação de servidores nos projetos de parceria, aos mecanismos alternativos para essas bolsas, às rotinas orçamentárias de transferência de recursos para a IFES e destas para as fundações e, por fim, às possibilidades oferecidas pela Lei de Inovação Tecnológica nesse cenário de relacionamento.

1.4 São apresentados, por questão de auditoria, de forma descritiva, os achados mais relevantes detectados pelas Secretarias estaduais executoras e, à guisa de conclusão, uma síntese desses achados e propostas de encaminhamento para a mitigação de eventuais irregularidades.

1.5 O conjunto de achados desta FOC revela a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:

a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;

b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;

c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;

d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;

e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;

f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;

g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;

h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;

i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);

j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional);

k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

Esse conjunto de achados impõe, paralelamente à proposta de retomada da agenda positiva da Autonomia Universitária, a adoção, pelo poder executivo federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

1.6 As propostas sugeridas na análise dos achados e descritas, com os respectivos critérios de auditoria, na proposta de encaminhamento, são medidas destinadas à consecução deste propósito e podem ser sintetizadas nos seguintes grupos:

1) **Propostas evolutivas de caráter regulador** – são sugeridas determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, para a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e o acompanhamento de requisitos de credenciamento.

2) **Propostas com foco em controle e transparência** – são sugeridas, dentre outras, determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade, à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao relacionamento das IFES com suas fundações e a induzir a segregação de funções nas ações de formulação, aprovação, execução, avaliação e prestação de contas de projetos.

3) **Propostas de caráter original e inovador** – sugerem-se medidas de aprimoramento do controle dos ajustes regidos pela Lei nº 8.958/1994 por meio de capítulo específico nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES sobre seu relacionamento com as fundações de apoio, medidas destinadas a evitar as distorções observadas no modelo (bolsas irregulares, cursos de pós-graduação descolado das IFES, fundos de apoio institucional irregulares), propostas de alteração das normas que informam o relacionamento das IFES com suas fundações e proposta para retomada da agenda da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

4) **Propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal** – são sugeridas determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, também destinadas a mitigar distorções do modelo (entendimento menos elástico do conceito de ‘desenvolvimento institucional’, abrangência do conceito de recursos públicos, correta incorporação de bens adquiridos por fundações de apoio ao patrimônio da IFES, substituição gradual de pessoal contratado irregularmente por fundações de apoio).

5) **Propostas dirigidas aos ministérios supervisores e ao TCU** – sugere-se que o TCU firme entendimentos sobre o relacionamento IFES x fundações e que o MEC, o MCT e o MPOG adotem medidas, entre outras, destinadas a agilizar o trâmite de suplementações orçamentárias e a alterar a redação de normas que informam o relacionamento em foco.

2. INTRODUÇÃO

Sistemática de Auditoria

2.1 A presente auditoria – destinada a examinar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio – foi realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados.

2.2 Esta sistemática de fiscalização tem por objetivo avaliar, de forma abrangente e integrada, um tema, programa ou ação de governo, visando a traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar irregularidades mais comuns e relevantes e propor aperfeiçoamento nos mecanismos de controle, no arcabouço legal e/ou no modelo de execução de programa/ação, de responsabilidade de um ou de vários órgãos federais.

2.3 A formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a

consolidação dos resultados ficaram a cargo da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG), com a estreita colaboração da 6ª Secex, da Secex/RS e, de modo especial, da Secex/RJ, que participou ativamente das etapas de planejamento e consolidação dos trabalhos, disponibilizando um de seus analistas.

2.4 A execução descentralizada das fiscalizações ficou a cargo das Secretarias de Controle Externo nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Roraima, Amazonas e Acre.

2.5 Cada unidade executora emitiu suas próprias portarias de fiscalização (fases execução e relatório) e autuou um processo de fiscalização independente, sob relatoria única do Ministro Aroldo Cedraz, no qual estão sendo encaminhadas as proposições de audiências, citações, determinações locais e demais providências pertinentes.

Origem da Auditoria

2.6 A auditoria originou-se da aprovação, na Sessão Plenária de 16/4/2008 – no contexto da crise que envolveu a Fundação Universidade de Brasília e uma de suas fundações de apoio (Finatec) – de propostas convergentes de fiscalização apresentadas pelos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro para que fosse verificado o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio (fls. 2/12).

Objetivo e Objeto da auditoria

2.7 O **objetivo** da auditoria é examinar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio, nos termos das mencionadas comunicações apresentadas pelos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro na Sessão Plenária de 16/4/2008, formular um diagnóstico e propor o encaminhamento de soluções para os problemas identificados.

2.8 O **objeto** da auditoria é, portanto, o conjunto dos convênios, contratos e demais termos de parceria que materializam o relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio, cuja complexidade foi antecipada pelo Ministro Aroldo Cedraz na comunicação apresentada ao Plenário do TCU na Sessão de 16/4/2008, ao pontuar as recorrentes irregularidades detectadas pelo TCU em fiscalizações atinentes à matéria:

a) as despesas a serem financiadas pelos recursos repassados são para a realização de atividades meramente administrativas, próprias da rotina da universidade;

b) utilização imprópria da dispensa de licitação fundada no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, assim como da contratação indevida da fundação de apoio com fulcro no art. 1º da Lei 8.958/1994;

c) utilização das fundações de apoio como forma de viabilizar o emprego de recursos repassados às IFES no final do exercício, os quais são transferidos às Fundações de Apoio juntamente com as atribuições próprias das universidades;

d) contratação das fundações de apoio para executar atividades inerentes ao Plano de Cargos e Salários da universidade e para outras atividades passíveis de terceirização;

e) utilização das fundações de apoio para simplesmente intermediar a contratação de serviços, aquisição de bens e execução de atividades administrativas;

f) formalização de convênios com órgãos da Administração como mecanismo de intermediação da contratação das fundações de apoio, inclusive para a execução de serviços contínuos de atendimento ao público;

g) utilização de recursos públicos para a formação ou incremento de patrimônio das Fundações de Apoio;

h) desvirtuamento das finalidades das Fundações de Apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial.

2.9 É bom que se assinala, contudo, que, para além do propósito meramente

coercitivo, permeia as comunicações dos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro a preocupação de que o TCU ofereça um diagnóstico dos problemas que contribua para o aprimoramento da relação das IFES com suas fundações de apoio.

2.10 Em 2000-2001, convém destacar, o TCU realizou auditoria em treze universidades federais para analisar a legalidade e legitimidade da atuação de suas fundações de apoio. Os processos foram encaminhados à 6ª Secex para consolidação (TC 017.029/2001-2). Ao apreciar a matéria, o Tribunal expediu a paradigmática Decisão nº 655/2002 – TCU – Plenário, delimitando os aspectos essenciais para contratações firmadas pelas IFES com suas fundações de apoio, por intermédio da dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, a saber:

‘a) são condições indispensáveis que:

a1) a instituição contratada tenha sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

a2) o objeto do contrato esteja diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

b) a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

c) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

d) os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

e) a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.’

2.11 Transcorridos sete anos dessa deliberação, os limites e a direção ali apontados continuam válidos, porém as mudanças no ambiente externo às universidades e, também, a ampliação da ação das fundações de apoio exigiram nova avaliação do tema do ponto de vista do controle externo, consubstanciada na presente FOC.

3. VISÃO GERAL DO OBJETO

Origem, finalidade e evolução das Fundações de Apoio: autonomia e financiamento

3.1 As fundações de apoio aparecem no cenário nacional ainda na década de 70. O objetivo precípuo das universidades brasileiras na contratação dessas entidades era assegurar maior autonomia administrativa, sobretudo na gestão de atividades de pesquisa. Pessoas jurídicas de direito privado, as fundações possuíam enorme flexibilidade na gestão de compras, importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade na prestação de serviços. Na década de 90, transformaram-se, também, em veículos de captação de recursos fora dos orçamentos das universidades, destinados, sobretudo, à complementação salarial de servidores e ao reforço dos escassos orçamentos dos departamentos universitários. Esta foi a resposta encontrada para a crescente dificuldade de recursos de OCC (outras despesas correntes e de capital) e para o achatamento salarial (SCHWARTZMANN, 2002, pg. 210).

3.2 Posteriormente, não obstante o art. 207 da Carta Constitucional de 1988 viesse a conferir às universidades brasileiras autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, pouco ou nada se fez para sua efetiva implementação, principalmente

no tocante à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

3.3 Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) tenha estabelecido em seu art. 55 a obrigatoriedade de a União assegurar, anualmente, via Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas, prevalece, na prática, a indefinição sobre a forma de se alcançar a estabilidade do fundo público destinado ao financiamento da educação superior no Brasil.

3.4 O estrangulamento orçamentário iniciado na década de 90 aproximou as IFES daquilo que AMARAL denominou ‘quase-mercado’ educacional:

‘No ensino superior, o que se viu foi, no contexto do ‘quase-mercado’ educacional, uma pregação em favor do eficientismo, da competição entre instituições, da implementação de um gerenciamento administrativo/acadêmico que segue padrões de empresas privadas, e da procura por fontes alternativas de financiamento que complementassem as do fundo público’ (AMARAL, 2008, pg. 13)

‘Nesse novo formato, as instituições públicas passam a atuar como um híbrido público-privado. No que se refere ao financiamento, apesar de continuar recebendo recursos do Fundo Público, esses são cada vez menores. Isso obriga as instituições a procurar fontes alternativas de recursos financeiros, seja pela prestação de serviços à população, oferecendo cursos de especialização e extensão, consultorias, assessorias etc., seja pela cobrança de taxas, matrículas, serviços de laboratório e outros.’ (AMARAL, 2003, pg. 54)

3.5 Os recursos provenientes da prestação de serviços e da cobrança de taxas constituem a maior parte dos recursos próprios arrecadados pelas IFES (fonte 250) e diferem-se, na lógica orçamentária, dos recursos do Tesouro Nacional e daqueles provenientes de convênios firmados com organismos públicos e privados.

3.6 AMARAL observa que a busca pela ampliação de recursos próprios foi acompanhada por uma ‘corrida das IFES em direção às fundações de apoio, utilizando-as como veículo de interlocução entre as instituições e o mercado e que, de alguma forma, acentuam sua inserção no chamado quase-mercado educacional’. Em 1995, as fundações de apoio credenciadas eram 42. Em 2002, 96, um crescimento de 129% (AMARAL, 2003, pg. 182/183).

3.7 Atualmente, segundo o Portal da SESu/MEC, existem no Brasil 60 IFES (55 universidades, 1 faculdade e 4 Centros de Educação Tecnológica) e 111 fundações de apoio com credenciamento válido junto ao MEC/MCT (Anexo 4, fls. 68/91).

3.8 Esse movimento em direção às fundações de apoio guarda relação, em um primeiro momento, com o decréscimo do total de recursos executados pelas IFES (todas as fontes) no período de 1995 a 2002. Em 1995 foram executados R\$ 13.410.000.000,00 (valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV, a preços de janeiro de 2003). Em 2002, pelos mesmos critérios, os valores chegaram a 10 bilhões de reais (AMARAL, 2003, pg. 186/187).

3.9 Curiosamente, para o mesmo período, não foi verificado qualquer acréscimo significativo no ingresso de recursos próprios arrecadados aos cofres das IFES.

3.10 Em um primeiro momento, o que se percebe é um forte decréscimo desses ingressos decorrente da interrupção, em 1995, de um mecanismo que possibilitava, em uma época de altíssimos índices inflacionários, a aplicação financeira de recursos financeiros do Tesouro destinados ao pagamento de pessoal. Em 1994, no auge da aplicação deste mecanismo, as receitas próprias arrecadadas por todas as IFES, em dados da execução orçamentária, montaram a R\$ 1.514.000.000,00 (IGP-DI/FGV, a preços de janeiro de 2003). Em 1996, pelos mesmos critérios, esses recursos atingiram apenas 900 milhões de reais. Entre 1999 e 2002 oscilaram em torno de R\$ 350.000.000,00 (AMARAL, 2003, pg. 178/180).

3.11 A explicação para esse decréscimo é relativamente simples: uma substantiva parcela de recursos próprios arrecadados passou a ser intermediada por fundações de apoio, fluindo por fora da Conta Única do Tesouro e, portanto, à margem da legislação que rege a

execução orçamentária da administração pública federal. Sobre o assunto, SCHWARTZMANN, um especialista em financiamento do ensino superior e que por 4 anos dirigiu uma das maiores fundações de apoio do país (Fundep/UFMG), anotou:

‘De fato, hoje existem mais de 100 fundações ligadas às IFES, que se tornaram um essencial suporte na captação de recursos extras, principalmente aqueles oriundos da prestação de serviços e do oferecimento de cursos de extensão. Na maior parte das vezes, esses recursos não passam pelos orçamentos das IFES, sendo receitas e despesas contabilizadas somente nas Fundações. Estes e outros procedimentos tem sido objeto de acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União e outros órgãos de fiscalização, mas ainda sem uma definição clara das práticas que devem ser adotadas.

(...)

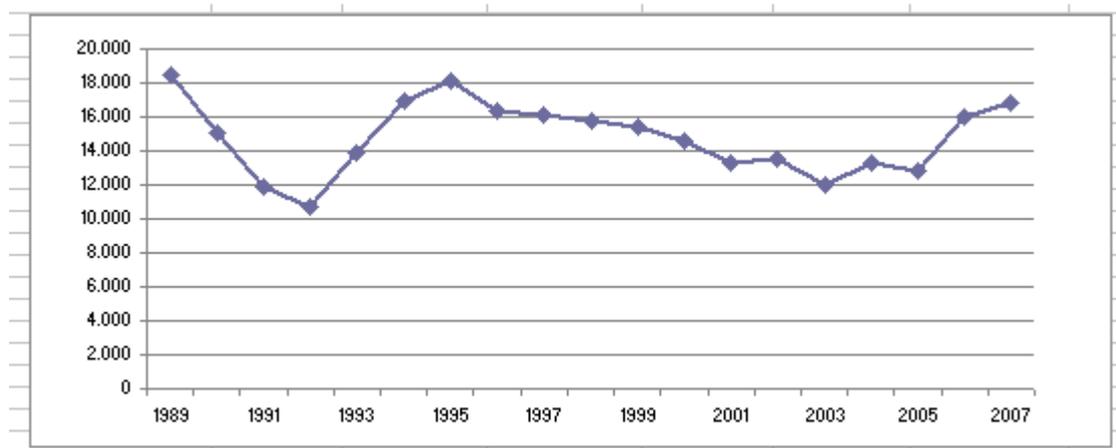
Não existem estatísticas consolidadas sobre o volume de recursos geridos por Fundações. Eles variam muito, dependendo do tamanho da Fundação e da IFES, mas em certos casos podem movimentar recursos várias vezes superiores aos aportados a título de OCC [outras despesas correntes e capital] pelo Tesouro. Em conseqüência, uma completa análise financeira das IFES somente será atingida quando se conhecerem os recursos utilizados pelas IFES através de suas fundações, mas que não integram seus orçamentos.’ (SCHWARTZMAN, 2002, pg. 210/211) – grifamos

3.12 Em boa medida, este fenômeno deve também ser debitado à própria política orçamentária do poder executivo federal que, em seguidos exercícios, não dotou os orçamentos das IFES de valores suficientes para a internalização de receitas próprias arrecadadas, promovendo o que, no jargão orçamentário, é conhecido como ‘achatamento da fonte 250’. Receosos de verem suas receitas próprias indisponíveis por ‘falta de orçamento’, os gestores acabavam por optar, ainda que à margem da lei, pela manutenção dos recursos próprios arrecadados em contas de fundações de apoio.

3.13 Com a sensível recuperação, a partir de 2004, dos aportes destinados a todas as IFES, a execução orçamentária das receitas próprias arrecadadas por estas entidades apresentou, entre 2003 e 2007, um incremento de 35%. Os gráficos e tabelas abaixo, disponibilizados pelo Prof. Nelson Cardoso Amaral, da Universidade Federal de Goiás, são ilustrativos:

Gráfico – Recursos das IFES (1989/2007), todas as fontes de recurso – Execução Orçamentária

Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2008, (IGP-DI/FGV)



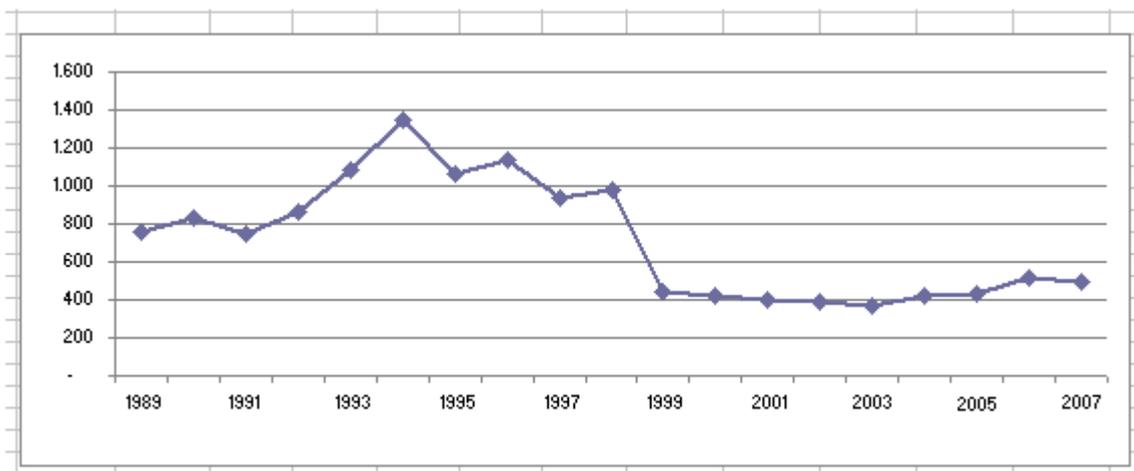
Fonte: 1989-1994: STN/CCONT; 1995-2002: Execução Orçamentária do Governo Federal, www.camara.gov.br

Tabela - Recursos das IFES (1989-2007), todas as fontes de recursos
 Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2008 (IGP-DI/FGV)

Ano	Pessoal Encargos Sociais	Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	TOTAL
1989	16.280	3	1.705	506	-	1	18.495
1990	12.442	4	1.872	735	3,6	4,9	15.060
1991	9.500	6	1.742	597	4,1	1,9	11.851
1992	8.291	6	1.856	557	2,9	2,2	10.715
1993	10.482	4	2.509	905	6,3	1,9	13.909
1994	12.949	4	2.937	1.002	19,2	2,7	16.914
1995	14.721	4	2.808	595	9,5	2,9	18.141
1996	13.122	5	2.855	361	2,3	2,1	16.346
1997	13.065	3	2.709	277	0,4	5,0	16.059
1998	12.892	2	2.762	118	0,1	1,8	15.776
1999	13.350	-	1.970	121	0,2	-	15.441
2000	12.499	-	1.881	175	0,2	-	14.556
2001	11.376	-	1.804	140	0,2	-	13.320
2002	11.930	-	1.518	94	2,8	-	13.544
2003	10.559	-	1.339	119	4,1	0	12.021
2004	11.535	-	1.609	161	0,4	0	13.306
2005	10.897	-	1.734	241	1,3	0	12.873
2006	13.752	-	1.947	333	-	0	16.033
2007	13.951	-	2.202	629	6	0	16.788

Fonte: 1989-1994: STN/CCONT; 1995-2002: Execução Orçamentária do Governo Federal, www.camara.gov.br

Gráfico – Recursos próprios das IFES (1989/2007) – Execução orçamentária
 Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2008 (IGP-DI/FGV)



Fonte: 1989-1994: STN/CCONT; 1995-2002: Execução Orçamentária do Governo Federal, www.camara.gov.br

3.14 Paralelamente ao incremento orçamentário e à recuperação parcial das receitas próprias arrecadadas, o movimento líquido de recursos empenhados pelo conjunto das universidades brasileiras para fundações de apoio experimentou notável crescimento no período de 2002 a 2007:

Tabela – Recursos empenhados pelo conjunto das Universidades para fundações de apoio

Valores em R\$ milhões – movimento líquido – (2002/2007)

Exercício	Valores Históricos (R\$)	Valores a preços de janeiro de 2008 (IGP-DI/FGV)
2002	435.163.143,15	601.464.037,41
2003	443.740.112,14	569.612.785,94
2004	496.797.557,36	568.704.327,02

2005	873.163.611,40	987.454.653,85
2006	869.896.911,55	947.808.752,27
2007	1.414.622.928,63	1.428.575.000,00

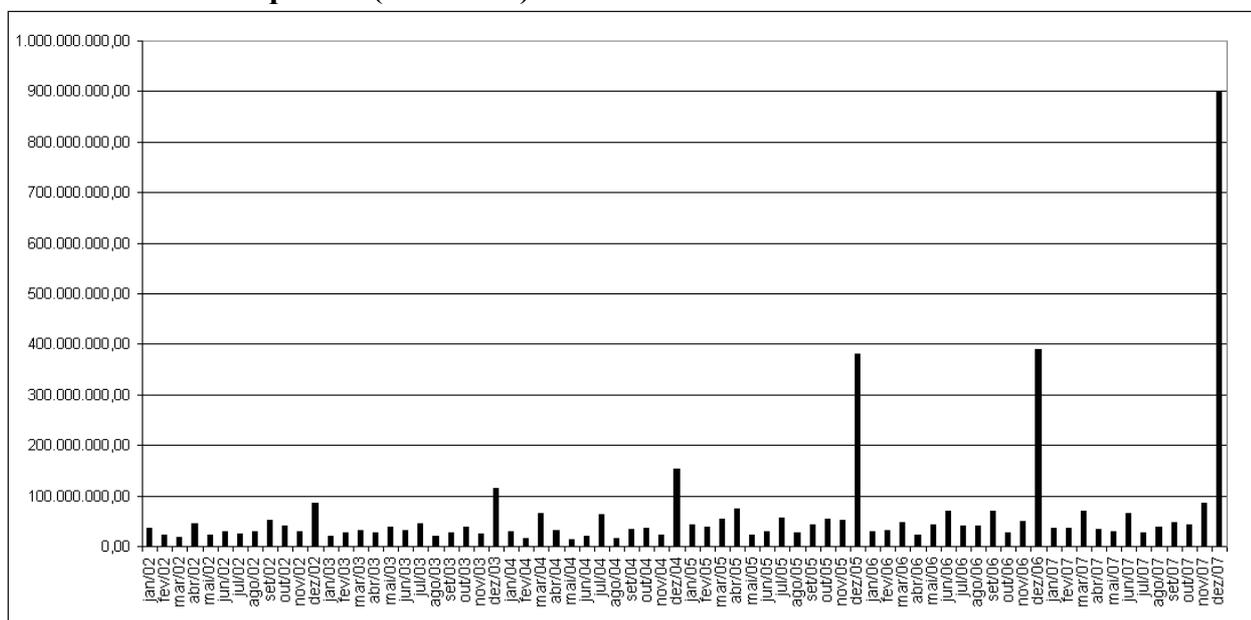
Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

3.15 Esse fenômeno também deve ser debitado à política financeira e orçamentária do poder executivo federal que, ano após ano, tem concentrado a liberação de recursos para as universidades no último mês do exercício financeiro. Na iminência de verem esses valores, usualmente expressivos, recolhidos ao Tesouro, os gestores, uma vez mais à margem da lei, os empenhavam, com dispensa de licitação, para suas fundações de apoio.

3.16 O gráfico a seguir, em valores históricos, dá a exata dimensão deste movimento:

Tabela – Recursos empenhados pelo conjunto das universidades brasileiras para fundações de apoio

Movimento líquido – (2002/2007)



Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

3.17 O expressivo salto dos valores empenhados no último mês do exercício de 2007 para as fundações pode ser explicado pelos aportes de recursos orçamentários do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

3.18 A tabela abaixo compara, em valores históricos, os recursos empenhados para fundações de apoio por toda a administração pública federal com aqueles empenhados exclusivamente pelas universidades brasileiras, demonstrando o papel ainda secundário, embora significativo, de outras fontes de financiamento público federal na carteira gerenciada pelas fundações.

Tabela – Recursos empenhados para fundações de apoio (universidades x administração pública federal)

Movimento líquido – (2002/2007) – Valores históricos em R\$ milhões

Exercício	universidades	administração pública federal (inclusive IFES)
2002	435.163.143,15	661.980.527,71
2003	443.740.112,14	665.214.901,02
2004	496.797.557,36	828.174.199,07
2005	873.163.611,40	1.187.413.592,14
2006	869.896.911,55	1.298.147.948,21

2007	1.414.622.928,63	1.895.597.171,95
------	------------------	------------------

Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

3.19 A emergência do ‘híbrido público-privado’, para tomar de empréstimo a expressão de AMARAL, revela, para o bem e para o mal, a estratégia de sobrevivência criada pelas IFES brasileiras para tentar assegurar ‘recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento’, como prediz a LDB, mas, sobretudo, para gozar, ainda que de modo incompleto e por via transversa, da autonomia de gestão financeira e patrimonial que o constituinte de 1988 lhes concedera.

3.20 Mas revela, também, como se verá na análise do marco regulatório que informa o relacionamento em foco, uma política deliberada e preferencial de sucessivos governos pela institucionalização e fortalecimento das fundações de apoio, ainda que unificada pelo discurso da fixação de normas regulamentares destinadas a resguardar os recursos do Tesouro Nacional. Foi assim na edição da Lei nº 8.958, em 20 de dezembro de 1994. Foi assim na edição do decreto regulamentador em 2004. Foi assim na edição da Portaria MEC/MCT nº 475, em 14/4/2008, publicada sob o impacto dos acontecimentos que envolveram a UnB e a Finatec. E também foi assim na versão final do Projeto de Lei da Reforma do Ensino Superior encaminhado ao Congresso Nacional (PL – 7200/2006), que, em detrimento da efetiva autonomia universitária estampada na Carta de 1988, optou pela reafirmação do papel institucional das fundações de apoio.

3.21 Contudo, a ‘autonomia às avessas’ promovida por intermédio de fundações privadas de apoio – em parte propiciada pelo caráter genérico e impreciso dos artigos da Lei nº 8.958/1994 (BITTENCOURT, 2006), em parte por deliberado desvirtuamento na sua aplicação (Decisão nº 655/2002 – TCU – Plenário) – significou também um perigoso distanciamento das IFES do ambiente de controle propiciado pela contabilidade pública e pelo trânsito dos recursos públicos por dentro do Siafi.

3.22 A rigor, o que se viu foi, de um lado, a transposição de um conjunto de atividades e serviços, geradores de receitas próprias, para dentro das fundações de apoio e, de outro, um crescimento vertiginoso de contratos das IFES com estas entidades – com dispensas de licitação sob o manto do fluido conceito de desenvolvimento institucional – destinados, em grande medida, a produzir ‘excedentes’ a serem geridos no âmbito da contabilidade privada fundacional e em contas bancárias de titularidade das fundações, mas sob a gerência informal de reitores, chefes de departamento e coordenadores de projetos.

3.23 Uma faceta não menos importante deste modelo diz respeito ao modo de inserção dos servidores públicos das IFES nas ações do ‘quase-mercado’ educacional. O diagnóstico de AMARAL sobre o assunto é preciso:

‘Podemos inferir desses fatos que (...) não sobrou outra saída às Ifes se não investir em ações do quase-mercado, em busca de recursos para a sua sobrevivência. Passaram a atuar, através de convênios e contratos com fundações de apoio, abrindo cursos de especialização e de extensão que cobram taxas dos alunos; oferecendo assessorias, consultorias e prestando os mais diversos serviços laboratoriais etc. Estariam as instituições imersas no dilema ‘Universidade ou empresa de consultoria e serviços?’ (SGUISSARDI, 2000), com todas as conseqüências negativas desse fato? Diante da subsunção do educacional pelo econômico, pelo mercado, é hora de reafirmar-se que já não se trata de política educacional, mas de política genuinamente econômica, onde o econômico se sobrepõe ao político e ao social, e a universidade vê-se violentada em sua natureza mais específica e essencial, perdendo e correndo risco iminente, como indícios claros já o indicam, de transformar-se numa ‘fábrica de profissões exitosas ou em uma nova empresa de consultorias e serviços’, conforme alertava o reitor J. Lavados M., da Universidade do Chile. (SGUISSARDI, 2002)

Corre-se, dessa forma, o risco da **privatização** das instituições públicas por parte daqueles que nelas trabalham. São professores e técnicos que utilizam a infra-estrutura física e a

credibilidade das instituições para executarem convênios e contratos que, muitas vezes, impedem esses profissionais de desempenhar, com eficácia, as suas funções institucionais. Como uma multiversidade, as Ifes podem, também, estar invertendo meio e fim. A melhor exemplificação desse efeito é a prestação de serviços realizada pelas instituições. 'É preciso distinguir aqueles serviços que servem à geração de conhecimentos daqueles que, embora solicitados pela sociedade, nada têm a ver com os objetivos da Universidade' (CERQUEIRA LEITE, 1989, p. 82).

Os docentes, pressionados a dar mais aulas e a aumentar quantitativamente a produção intelectual dessas instituições, e forçados a se envolver com as práticas do quase-mercado educacional, atrás de complementação salarial e de recursos financeiros competitivos para manter sua condição de trabalho, viram-se imersos em um ambiente de disputa e de defesa de interesses individuais.' (AMARAL, 2005)

3.24 Com efeito, o modelo sustenta-se em um interessante mecanismo de retroalimentação que, de um lado, induz a alocação máxima de recursos orçamentários e de fontes de receitas próprias das IFES em suas fundações de apoio e, de outro, assegura, (i) à guisa de complementação salarial, o retorno financeiro aos servidores públicos alocado aos projetos, sobretudo por intermédio de bolsas de duvidosa regularidade, e (ii) a contratação de pessoal não integrante dos quadros da instituição apoiada para os projetos, muitas vezes deslocados para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público).

3.25 Partindo de uma análise dos requisitos objetivos e subjetivos para a contratação de fundações de apoio por instituições de ensino superior, BITTENCOURT, após abordar problemas recorrentes na execução destes ajustes, esboçou uma tipologia dos contratos das IFES com suas fundações de apoio, exemplificativo das facetas que o modelo autônomo às avessas pode assumir.

3.26 Em primeiro lugar, estabeleceu o tipo ideal de contrato (contrato-padrão):

'O primeiro tipo é o que poderíamos chamar de 'contrato-padrão'. A fundação, nesse modelo, é contratada para um serviço específico, bem caracterizado em suas etapas, prazos, insumos e produtos, vinculado a um projeto específico cujos resultados são claramente especificados em termos concretos, mensurados, e representam resultados diretos e finalísticos nos âmbitos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional (com toda a atenção aos requisitos já discutidos na seção 2.4 deste texto para a caracterização do 'desenvolvimento institucional').

A fundação executa diretamente, com sua própria estrutura gerencial e de pessoal, os serviços objeto do contrato. Tais serviços são rigorosamente definidos em projeto básico constante do projeto de licitação, e a fundação comprova, com base em experiência anterior em serviço equivalente, a capacidade de desenvolver o serviço por conta própria. O uso de recursos materiais e pessoal da universidade, quando houver, é ressarcido e respeita as vedações e o caráter esporádico previstos no art. 6º da Lei 8.958/ 94. Existem critérios claros para remuneração dos serviços da fundação, e esses critérios são diretamente correlacionados com o volume do trabalho efetivamente prestado por essa entidade.

Alguns exemplos são possíveis de serem levantados: a execução dos serviços de secretaria administrativa de um curso de extensão realizado por docentes da Universidade dentro de um plano de trabalho aprovado pelo colegiado acadêmico correspondente; a execução de serviços de gestão e assessoramento comercial no repasse ao setor produtivo de uma tecnologia desenvolvida por uma unidade universitária (registro de patentes, negociação de royalties, promoção comercial).'

3.27 Em seguida, tipificou as contratações irregulares:

A – A fundação como 'laranja':

‘Neste modelo, independentemente do título pelo qual a fundação é contratada, o serviço prestado pela fundação limita-se a contratar um terceiro para execução de algum serviço, obra ou fornecimento de interesse da universidade. Ou seja, é um terceiro que executa a prestação à universidade, mas esse terceiro não é contratado diretamente pela universidade por regular processo licitatório, mas pela fundação. Os pagamentos são feitos pela universidade à fundação, ao amparo de contrato celebrado entre as duas (celebrado com dispensa de licitação, ressalte-se), e a fundação limita-se a receber esses pagamentos e repassá-los ao contratado final (cobrando ou não algum valor para isso).

Trata-se de mera fraude à obrigatoriedade de licitação, além de subcontratação não permitida pela lei. O exemplo clássico desse modelo é a contratação indireta, por meio de fundações, de cooperativas de trabalho para intermediação de mão-de-obra.’

B – A fundação como mera compradora (caixa dois de despesas)

‘Neste modelo, também independentemente do título pelo qual a fundação é contratada, o serviço que presta é simplesmente executar compras de bens ou serviços variados, em função de demandas inespecíficas que surjam da universidade. A universidade demanda o bem ou serviço, muitas vezes transfere os recursos para a fundação antes da sua aquisição (embora a irregularidade persista mesmo se a liquidação não for antecipada), a fundação adquire o solicitado e entrega para a universidade, recebendo o pagamento correspondente. Não existe qualquer especificação de projeto atendendo os requisitos da Lei 8.958/94, como aqui expusemos.

As razões alegadas para esse tipo de contrato são inúmeras: ‘agilidade’ da fundação; fornecedores que não conseguem apresentar a comprovação de regularidade fiscal, não podendo portanto ser pagos diretamente pela universidade; receio de que os recursos da universidade para compras de valor elevado sejam de alguma forma bloqueados pelos órgãos centrais de orçamento e finanças durante o processo licitatório regular. Nenhuma dessas alegações é evidentemente aceitável, e cada uma delas apenas põe em evidência um risco adicional de controle ou uma irregularidade adicional. São exemplos desse tipo de contrato aqueles designados de ‘apoio logístico’ ou ‘apoio administrativo’, que podem ser desenhados inclusive para ser executados individualmente por cada unidade da universidade. Também se encaixam nesse modelo os repasses às fundações das suplementações orçamentárias recebidas pelas universidades ao final do exercício para atender a despesas correntes, sem tempo hábil para proceder à sua regular execução.

Descumprem-se aí as exigências legais para que a fundação possa ser contratada com dispensa de licitação, bem como a vedação de terceirização dos serviços administrativos permanentes (tais como o de compras e execução financeira) e também, previsivelmente, o princípio da licitação e seus corolários na execução das compras pelo ente privado.’

C – A fundação como simples manipuladora de receitas (caixa dois de receita)

‘De todos os modelos deturpados, este é talvez o mais insidioso. Aqui, a fundação simplesmente recebe o encargo de arrecadar diretamente as receitas auferidas pela prestação de serviços da universidade ou em função de suas receitas patrimoniais. Esses recursos são então incorporados a contas bancárias da fundação (na prática, ingressam no seu patrimônio, ainda na improvável hipótese de que a fundação os mantenha segregados contabilmente), e movimentados por esta segundo disposições da universidade.

Em que pesem variados eufemismos de triste notoriedade (‘receitas não contabilizadas’, ‘recursos movimentados em desacordo com o princípio de unidade de tesouraria’), não há como inventar conceitos: é a pura e simples formação de caixa dois (ou três, ou quatro ...) com recursos públicos, o descumprimento do princípio de unidade de tesouraria, com os riscos de fraude e controle que já mostramos acima. Já foram verificados casos da espécie, por exemplo, sobre a receita de prestação de serviços de hospitais universitários a beneficiários de convênios médicos (não-SUS) e sobre a receita oriunda de estacionamento em terreno de propriedade da

universidade.’

D – A fundação como gestora financeira integral (caixa dois global)

‘Este modelo é o mais completo exemplo de terceirização da atividade universitária para as fundações. Uma combinação dos modelos ‘b’ e ‘c’, representa a assunção pela fundação de todos (ou da maior parte) dos pagamentos e recebimentos de uma unidade universitária que tem operações significativas de prestação remunerada de serviços a terceiros. Assim, todo o conteúdo econômico da operação da unidade pública passa a transitar não mais pelo orçamento público, mas pela fundação.

Essa terceirização pode ou não ser cumulada com a terceirização também da gestão, na qual atos administrativos relacionados a gestão patrimonial, alocação de pessoal, compras, passam a ser executados por empregados da fundação, que assume assim poderes de mando dentro da universidade.

Esse cenário aparentemente inconcebível foi, infelizmente, constatado pelo controle em alguns hospitais universitários. Também nesse caso, não há ‘projeto’ minimamente imaginável para fundamentar a contratação, somando-se às irregularidades dos dois modelos anteriores. Ocorre também, no caso de terceirização de atos de gestão, situação de usurpação da função pública, com terceiros praticando atos da competência exclusiva da administração pública.’

E – A fundação como intermediária de mão-de-obra

‘Este modelo é da utilização das fundações para a simples contratação de pessoal e sua disponibilização à universidade na forma da contratação indireta, como visto acima. O papel da fundação é simplesmente o de contratar pessoal que, de outra forma, não poderia ser contratado pela universidade, recebendo esta os salários correspondentes. Viola-se, assim, além da dispensa irregular de licitação, o princípio do concurso público para contratação de pessoal a qualquer título, uma vez que o pessoal envolvido no contrato não presta serviços à fundação, mas direta e pessoalmente à entidade pública. Tornamos a insistir que as circunstâncias que conduziram o Tribunal de Contas da União a admitir a persistência desse tipo de contrato em alguns hospitais universitários (sem de forma alguma reconhecer-lhe a licitude) são irrepetíveis e excepcionais, tendo em vista um fato consumado que ocorreu durante vários anos sem ter sido detectado pelo controle. De maneira alguma pode servir como paradigma ou precedente para qualquer outra contratação similar, seja em que caso for.

Outra variante desse modelo é a utilização da fundação para pagamentos, formalmente a título de serviços de terceiros ou de bolsa, de complementações ou gratificações salariais a servidores públicos, pagamentos estes não contemplados na legislação de pessoal e que distorcem o já tremendamente elástico permissivo do art. 4º, § 1º, da Lei 8.958/94. Essa irregularidade coloca um difícil desafio para o controle, uma vez que, em sua vertente mais sofisticada, os pagamentos podem ser ‘disfarçados’ com a menção formal a projetos que representem simplesmente a prestação dos serviços inerentes ao cargo ocupado, sem qualquer das características de excepcionalidade e temporariedade previstas no mencionado dispositivo.’ (BITTENCOURT, 2006)

3.28 A crise que levou à renúncia do Reitor da UnB e, de roldão, as universidades brasileiras ao noticiário policial foi o prenúncio da crise deste modelo autônomo às avessas.

3.29 Na Ação de Destituição de Dirigentes da FINATEC, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em janeiro de 2008, restou exposta a face mais insidiosa do modelo e suas conexões com a política universitária (Anexo 4, fls. 13 e 16):

‘Ao requisitar cópia dos extratos bancários e dos gastos que a Fundação realizou a título de contribuição ao FAI/FUB (Fundo de Apoio Institucional à FUB), o Autor apurou a existência de um esquema engendrado pelos Réus e pelos dirigentes da FUB, consistente na criação de um verdadeiro CAIXA DOIS. Essa operação tem o claro intuito de realizar gastos pessoais em favor de dirigentes e servidores daquela Fundação pública e impedir que essas receitas extra orçamentárias ficassem à margem do orçamento na FUB e, com isso, possibilitar a aplicação dos

recursos sem a necessidade da observância das normas financeira e orçamentária públicas, como a exigência de licitação para contratação de serviços, bens e obras, concurso público etc.

(...)

Não há, se considerarmos a atual conjuntura e circunstância em que operam os órgãos da FINATEC, qualquer possibilidade de correção das irregularidades demonstradas pela via extrajudicial, quer pelo fato de a maioria dos integrantes desses órgãos se beneficiarem de bolsas de pesquisa, ressarcimento ou pagamento por serviços prestados no âmbito da Fundação, quer por fazerem parte de um ‘esquema’ montado na Entidade para promoverem-se politicamente na FUB e galgarem cargos nesta Entidade pública.’

3.30 O conjunto de achados desta FOC demonstra a persistência e a vitalidade das distorções do modelo, a exigir das autoridades brasileiras a adoção de medidas destinadas a reparar os excessos cometidos.

3.31 Para atingir esse objetivo, sugerem-se dois caminhos.

3.32 Em primeiro lugar, a retomada pelo poder executivo federal da agenda positiva da autonomia universitária, de modo a reparar duas décadas de inércia na implantação do preceito insculpido no art. 207 da Constituição Federal¹, possibilitando, de um lado, o retorno das atividades, serviços e recursos orçamentários irregularmente repassados às fundações de apoio para o ambiente de controle propiciado pela contabilidade pública e pelo trânsito dos recursos públicos por dentro do Siafi, e, de outro, a adequação das fundações de apoio às finalidades que a lei e o regulamento lhe reservaram, realizando, em especial, as funções de um escritório de contratos de pesquisa e de transferência de tecnologia.

3.33 Evidentemente, tal arranjo, de modo a criar um conjunto de incentivos à internalização pretendida, deve requerer medidas e alterações legislativas que instituem, minimamente, os seguintes requisitos essenciais da autonomia:

a) a adoção de um regime especial de execução da despesa, para procedimentos críticos como a importação de materiais e equipamentos, que propicie às IFES maior flexibilidade e agilidade na realização de serviços e aquisições;

b) a definição clara do percentual da receita constitucionalmente vinculada capaz de garantir recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior;

c) a adoção de um regime de repasses de recursos da União para as IFES sob a forma de dotações globais;

d) a prerrogativa de que as IFES, a partir da dotação global transferida, elaborem e executem seus orçamentos, assegurando a ampla possibilidade de remanejamentos entre rubricas, programas ou categorias de despesa;

e) a adoção de mecanismo que garanta que excedentes financeiros de um exercício sejam automaticamente incorporados ao exercício seguinte;

f) a promoção, em paralelo à atuação dos órgãos de controle interno e externo, do controle social e do autocontrole pela comunidade acadêmica mediante mecanismos transparentes de prestação de contas e de avaliação institucional baseada em medidas de desempenho verificáveis.

3.34 Em segundo lugar, tendo em vista que a implementação da autonomia universitária plena pode esvaír-se no longo prazo, impõe-se a adoção, pelo poder executivo federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

3.35 As propostas alinhavadas ao final deste trabalho são uma contribuição para esse propósito.

¹ Para um panorama dos sucessivos, e frustrados, projetos de autonomia universitária no Brasil vide AMARAL, 2006 e 2008

Definições de fundação de apoio

3.36 A Secretaria de Educação Superior do MEC – SESu/MEC caracteriza as fundações de apoio como ‘...instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições federais de ensino superior (IFES) e também das instituições de pesquisa. Deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos e serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Sujeitam-se, portanto, à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil, à legislação trabalhista e, em especial, ao prévio registro e credenciamento nos Ministérios da Educação e do Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente. Não são criadas por lei nem mantidas pela União. A posição dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia é requerida em razão da relação entre as instituições federais e as fundações de apoio ser de fomento ao desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, sendo função das fundações dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais’.

3.37 A melhor abordagem conceitual sobre o tema foi produzida no âmbito do próprio TCU, estampada no relatório que precedeu o voto condutor da Decisão nº 655/2002 – TCU – Plenário:

‘119.É certo que há uma série de papéis que as fundações de apoio podem licitamente desempenhar. Para dar um exemplo, a exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto do Executivo para a Lei nº 8.954/98 realçou-lhes a atribuição de intermediárias entre a universidade e o meio externo, destacando que poderiam

1º) auxiliar as IFES ‘na captação e geração de recursos extraorçamentários, oriundos das diversas agências de financiamento nacionais e internacionais, para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão’; bem como

2º) contribuir no desenvolvimento desses projetos, já que, além de recursos, tornava-se necessário ‘um aparelhamento gerencial adequado’.

120.Foram, portanto, duas as bases do apoio esperado pelo Executivo, ao propor a lei: a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infra-estrutura de pesquisa; e um gerenciamento otimizado desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível.

121.Ainda na visão do anteprojeto da lei, cumpririam às fundações de apoio ‘funções específicas, especializando-se no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento dos recursos obtidos, com a administração individualizada de cada projeto’. Assim, essas fundações constituiriam ‘o meio eficaz e as condições especiais de trabalho, imprescindíveis às IFES, que poderão, dedicadas às atividades-fim, participar e contribuir efetiva e sistematicamente para o desenvolvimento tecnológico do país’.

122.Portanto, parece-nos válido reconhecer nas fundações de apoio tanto a figura de um escritório de contratos de pesquisa quanto a de um escritório de transferência de tecnologia. No primeiro caso, teriam uma postura menos ativa, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesse dessas partes. No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas cujos resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando, assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acertos para seu atendimento.

123.Em ambos os exemplos, as fundações de apoio cumpririam o papel de estimular e acompanhar os projetos consorciados, com a vantagem de poderem se especializar na resolução

de questões burocráticas, como a preparação de contratos, o acompanhamento de desembolsos, deixando os escassos recursos humanos da universidade livres para se dedicarem às atividades substantivas da pesquisa.

(...)

As análises até aqui feitas são suficientes para permitir a conclusão, já adiantada no início, de que:

1º) as ações desempenhadas pelas fundações de apoio às instituições federais de ensino e pesquisa podem ser legítimas e necessárias para a promoção científica e tecnológica do País, devendo, porém, se limitarem a essa finalidade específica;

2º) representam, as fundações de apoio, um intermediário importante entre a universidade e o ambiente externo, devendo-se considerar que a pesquisa nacional – tanto básica quanto aplicada – ainda ocorre fundamentalmente em instituições públicas, que precisam de mais flexibilidade e agilidade operacional para bem cumprirem essa missão;

3º) é preciso, no entanto, estar alerta ante os desvirtuamentos da aplicação da Lei nº 8.958/94, por a norma não ter mecanismos de autocontrole: tanto às instituições contratantes quanto às fundações contratadas interessa, justamente em função dessa maior flexibilidade e agilidade, estender o permissivo legal para abarcar situações distintas daquelas que a Lei pretendeu compreender.’

3.38 Chama a atenção, pelo realismo e por revelar o ponto de vista de uma fonte oficial sobre o tema, a elasticidade conferida pelo Guia de Fontes de Financiamento em Ciência e Tecnologia (10ª edição, CNPq) ao rol de serviços que as fundações de apoio poderiam prestar (descrição extraída do TC 015.775/2000-6):

‘As fundações são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia financeira e administrativa, sendo dotadas de personalidade jurídica própria, o que lhes permite firmar convênios e contratos, executando administração individualizada para cada projeto ou atividade.

As fundações, com funções e estrutura especializadas, adequadas às necessidades de captação e gerenciamento de recursos para projetos, dispõem de informações sobre políticas e procedimentos de agências de fomento e financiamento, nacionais e internacionais.

Atuam ainda como canais das universidades junto a entidades e empresas públicas e privadas para a realização de atividades de cooperação técnica ou prestação de serviços.

Além do apoio aos projetos das IES, as fundações de apoio, à semelhança dos seus departamentos e unidades, podem também prestar serviços a outras instituições e empresas na captação, preparação e gerenciamento de projetos, organização e administração de eventos e cursos de extensão, realização de concursos públicos e seleção.

No entanto, nem todas as fundações alcançaram um grau de desenvolvimento que lhes permita desempenhar, de modo pleno, os papéis e atividades acima mencionados.

Algumas desenvolveram estruturas mais complexas e adequadas, encontram-se consolidadas e em condições, inclusive, de prestar serviços a outras instituições de pesquisa, órgãos de financiamento, órgãos públicos e empresas, além do apoio privilegiado à sua instituidora.

Assim, guardando as peculiaridades de cada fundação, de uma forma geral, prestam os seguintes serviços:

Elaboração de Projetos

- Identificação de fontes e programas de financiamento adequados a cada projeto;
- Identificação de áreas de competência nas IES para atendimento a demandas da sociedade;
- Assessoria à elaboração dos diversos tipos de projetos (pesquisa, curso, evento,

prestação de serviços, P&D, infra-estrutura, etc.), incluindo orçamentação;

- Edição, reprodução, encaminhamento e acompanhamento das propostas junto aos financiadores ou contratantes.

Organização de Cursos e Eventos

- Elaboração e divulgação de um catálogo anual, contendo a programação prevista de cursos, eventos e possibilidades de prestação de serviços;
- Assessoria à montagem de programas de cursos;
- Organização de eventos;
- Divulgação da oferta de cursos e eventos;
- Captação da demanda (inscrições e matrículas).

Concurso Público e Seleção

- Elaborar propostas para participação em concorrências, licitações ou similares;
- Elaborar editais;
- Planejar, coordenar e executar as ações necessárias à sua realização, incluindo divulgação;

- Elaborar, aplicar e avaliar as provas;
- Divulgar os resultados;
- Fornecer infra-estrutura de apoio.

Assessoria à Contratação de Projetos

- Exame ou elaboração de convênios e contratos, observando-se as necessidades, interesses e obrigações de executores e financiadores/contratantes, contando para tal com assessoria jurídica e gerencial.

- Assessoria gerencial e jurídica ao pesquisador, em articulação com as áreas de competência das IES, para os casos de propriedade industrial/patentes e/ou transferência de tecnologia.

Gerenciamento de Convênios e Contratos

A administração e gerenciamento podem ser feitos por projeto, subprojeto e rubrica, buscando-se conciliar exigências de financiadores e necessidades de coordenadores de projetos.

Através de monitoração e acompanhamento administrativo e analítico da execução das despesas dos projetos, são providenciados os ajustes (remanejamentos, reprogramações, recursos adicionais, etc.) quando necessários, observando-se as cláusulas contratuais dos convênios/contratos.

A execução de todos os itens de dispêndios e a organização e controle da documentação relativa aos convênios e contratos também são realizados diretamente pelas fundações, tais como:

- Contratação e administração de pessoal, previstos nos convênios;
- Compras de bens e serviços no mercado interno e externo;
- Administração financeira dos recursos conveniados;
- Prestação de contas: assessoria à configuração dos relatórios técnico-científicos e elaboração dos relatórios financeiros, cumprindo-se normas e exigências de financiadores;
- Contabilidade, consistindo na escrituração e confecção de relatórios e livros legais dos convênios/contratos, organização e manutenção de arquivos da documentação pertinente;
- Controle patrimonial dos bens adquiridos em convênios/contratos, fazendo-se as doações e transferências pertinentes;
- Assessoria jurídica à execução de convênios e contratos.

O marco regulatório

3.39 A proliferação das fundações de apoio às universidades, sobretudo no contexto de

fortes restrições orçamentárias que marcaram a década de 90, foi acompanhada pela emergência de um conjunto significativo de incertezas jurídicas quanto à regularidade e à finalidade dos ajustes realizados com estas entidades privadas.

3.40 Nesse contexto, após amplo debate no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que disciplinou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

3.41 A Exposição de Motivos ao anteprojeto de lei que seria encaminhado ao Congresso Nacional explicitou com precisão as circunstâncias e motivações que levaram à edição do novo marco legal:

‘Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei, que dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as Fundações de Apoio, criadas com o objetivo de colaborar na elaboração e execução de projetos de pesquisa, ensino e extensão universitária e no desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Para atingir tão nobre objetivo, as Instituições Federais de Ensino Superior, cujas ações são consideradas prioridades nacionais, devem ser aparelhadas com recursos compatíveis e normas especiais de funcionamento.

Seguindo essa linha de considerações, o legislador constituinte consagrou tratamento acentuadamente diferenciado às universidades de modo geral e, em especial, à pesquisa científica e tecnológica.

Assim, o art. 207 da Constituição Federal de 1988 prevê a autonomia das Universidades, princípio ainda não suficientemente sedimentado e muito longe de tornar-se efetivo.

Acompanhando esse mesmo raciocínio, a Carta Magna, ao dispor sobre a Ciência e Tecnologia, determina, entre outras medidas, que o Estado apoie as atividades das áreas de ciências, pesquisa e tecnologia, concedendo aos que delas se ocuparem meios e condições especiais de trabalho (cf. art. 218, par. 3º da CF).

No entanto, a ênfase preventiva da malversação de recursos, contida nas normas legais e regulamentares de um lado, e a dificuldade de se precisar os resultados dessas atividades, de outro, acabam criando obstáculos que têm sido causa de desestímulo, quando não as inviabilizam.

Para superar esses entraves, as universidades têm se valido de expedientes alternativos, como é o caso das Fundações de Apoio.

O presente Anteprojeto de Lei busca viabilizar, às Universidades, a indispensável flexibilidade na aquisição de materiais destinados à pesquisa, à ciência e à tecnologia e na contratação de serviços de terceiros.

Procurou-se, portanto, dotar o Anteprojeto de Lei de instrumentos necessários ao não desvirtuamento nas relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e as mencionadas Fundações de Apoio, com vistas ao indispensável amparo na elaboração e execução de seus projetos. Dentro dessa ótica, foram estabelecidos mecanismos de controle, essenciais à defesa do patrimônio das Instituições Federais de Ensino Superior.

Na verdade, Senhor Presidente, o Ministério da Educação e do Desporto, em consultas às instituições interessadas e dentro das políticas de fortalecimento da autonomia e da flexibilidade de gestão das Universidades, buscou a formulação de uma proposta que disciplinasse o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com as referidas Fundações de Apoio, para que estas possam auxiliá-las em suas atividades, ao mesmo tempo em que se assegurou também a fixação de normas regulamentares destinadas a resguardar, com objetividade, os recursos do Tesouro Nacional e garantir o respeito às regras de moralidade, próprias da Administração Pública Federal.

Assim, torna-se inadiável a criação desses novos mecanismos através dos quais as

Instituições Federais de Ensino Superior utilizem as potencialidades existentes e obtenham condições materiais adequadas para enfrentar os problemas que as atingem.

Creio que a medida proposta ensejará a solução de inúmeros problemas detectados na sistemática atual e dará forte impulso no sentido do aprimoramento das Instituições Federais de Ensino Superior, superando limitações até então intransponíveis.

Diante de todo o exposto e com amparo nos arts. 37, 207 e 218 da Constituição Federal e na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, submeto à elevada consideração de Vossa Excelência o presente anteprojeto de lei para, a seu alvitre, ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Respeitosamente,

Murílio de Avellar Hingel

Ministro de Estado de Educação e Desporto

3.42 Em apenas sete artigos, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, estabeleceu as bases do marco regulatório que informa o relacionamento das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica com as fundações que as apoiam:

a) **HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO:** as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, contratar instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes (art. 1º);

b) **CONSTITUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES APOIADORAS:** as instituições apoiadoras devem estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro (art. 2º, caput);

c) **TUTELA DO MINISTÉRIO PÚBLICO:** as instituições apoiadoras sujeitam-se à fiscalização do Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil (art. 2º, inciso I);

d) **PRÉVIO CREDENCIAMENTO:** as instituições apoiadoras sujeitam-se prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente (art. 2º, inciso III);

e) **LICITAÇÃO NA FORMA DA LEGISLAÇÃO FEDERAL:** as instituições apoiadoras devem observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços, na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos (art. 3º, inciso I);

f) **OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS:** as instituições apoiadoras devem prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores (art. 3º, inciso II);

g) **CONTROLE PELA ENTIDADE APOIADA:** as instituições apoiadoras submetem-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante (art. 3º, inciso III);

h) **CONTROLE INTERNO E EXTERNO:** as instituições apoiadoras submetem-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente (art. 3º, inciso IV);

i) **REQUISITOS DE PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS CONTRATANTES:** sem prejuízo de suas atribuições funcionais, fora da jornada de trabalho a que estão sujeitos – excetuada a colaboração esporádica – e sem utilização desses contratados para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente das instituições federais contratantes, de acordo com normas previamente aprovadas pelo órgão de direção superior da instituição federal contratante (art. 4º, caput e §§ 2º e 3º);

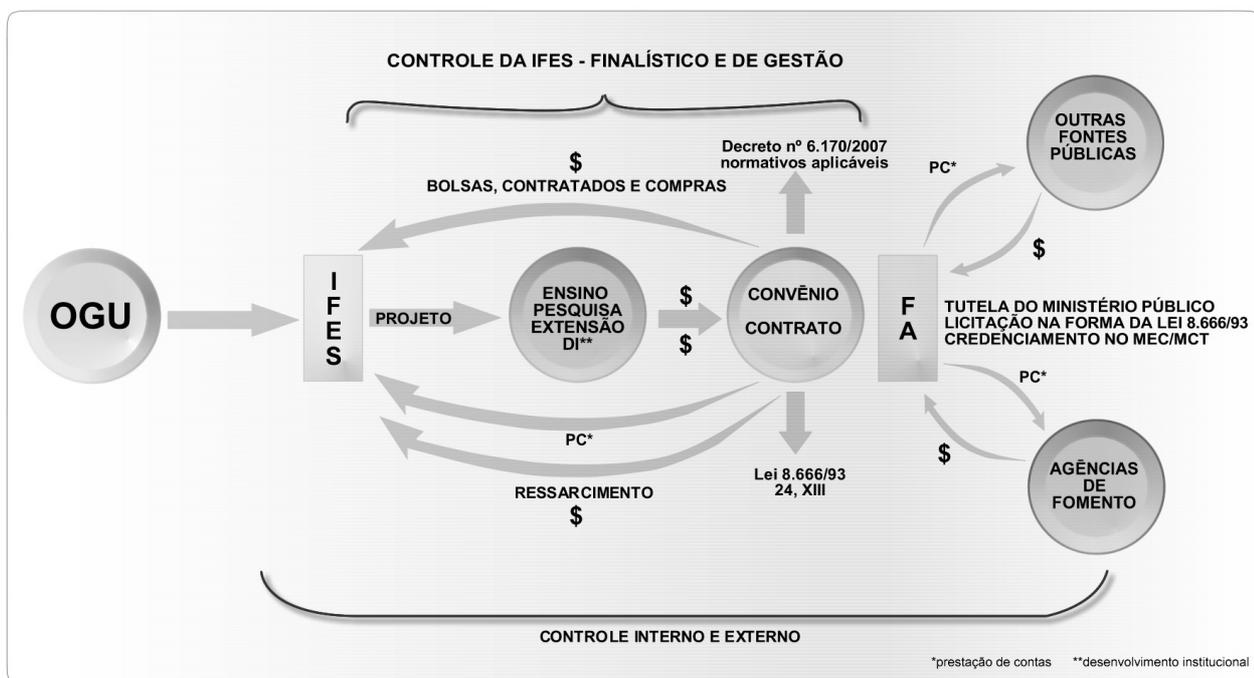
j) **HIPÓTESE DE CONCESSÃO DE BOLSAS:** a participação de servidores das instituições federais contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta lei, autorizada nos

termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, concederem bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão (art. 4º, § 1º);

k) RESPONSABILIZAÇÃO: vedação às instituições federais contratantes de pagarem débitos contraídos pelas entidades contratadas e de se responsabilizarem em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição (art. 5º);

l) RESSARCIMENTO PELA UTILIZAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DA INSTITUIÇÃO FEDERAL CONTRATANTE: no exato cumprimento das finalidades referidas na lei, as fundações de apoio poderão, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas (Lei nº 8.958/1994, art. 6º).

Marco Regulatório – Lei 8.958/1994



3.43 Em 14/9/2004, quase 10 anos após a edição da Lei nº 8.958/1994, o governo federal editou o Decreto nº 5.205/2004, regulamentando a lei de regência.

3.44 A principal inovação do novo regulamento foi explicitar o entendimento do Poder Executivo Federal sobre o controvertido conceito de desenvolvimento institucional:

‘Art. 1º As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão celebrar com as fundações de apoio contratos ou convênios, mediante os quais essas últimas prestarão às primeiras apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, por prazo determinado.

§3º Para os fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, ações, projetos e atividades, inclusive aqueles de natureza infra-estrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição.’

3.45 O conceito de desenvolvimento institucional estampado no Decreto nº 5.205/2004 traria novas incertezas jurídicas quanto à regularidade e a finalidade dos ajustes realizados com as fundações de apoio. Sobre o assunto, tem prevalecido na jurisprudência do TCU a interpretação esposada pelo Ministro Guilherme Palmeira no voto condutor do Acórdão nº 328/2005 do Plenário:

‘...este Tribunal tem entendido que uma interpretação elasticada do art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, conduziria, necessariamente, a sua inconstitucionalidade. Nesse sentido, o eminente Ministro Marcos Vilaça, nos autos do TC 017.537/1996-7 (Decisão 881/97 – Plenário, Ata nº 52) anuiu à manifestação da unidade técnica no sentido de que, ‘a fim de compatibilizar a norma com o ordenamento jurídico vigente, (...) impõe-se uma interpretação rigorosa do dispositivo legal citado, de modo a exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos’. Foi tendo em conta essa premissa que S. Exa. submeteu ao Plenário, com aprovação unânime, a Decisão 830/98 (Ata nº 4/1998), onde, uniformizando posicionamentos divergentes no Tribunal, firmou-se o entendimento de que a dispensa de que trata o referido inciso apenas é admitida ‘quando, excepcionalmente, houver nexos entre este dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado’.

Se assim não fosse, a simples automatização de procedimentos, a aquisição de equipamentos mais eficientes, a reforma das instalações de uma unidade, a ampliação das opções de atendimento aos clientes, o treinamento de servidores, a reestruturação organizacional, a simples contratação de serviços de gerenciamento de restaurante universitário com a contratação de cozinheiros, chapistas, operadores de caldeira, como o caso em tela, e um sem-número de outras ações que, de alguma forma, fossem rotineiramente desenvolvidas pela universidade ou que pudessem significar algum incremento da sua atuação, poderiam ser entendidas como pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional.

Repetindo, entendo que esta interpretação da Lei conduziria, necessariamente, à inconstitucionalidade do dispositivo, uma vez que os valores fundamentais da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, expressamente salvaguardados pela Constituição, estariam sendo, por força de norma de hierarquia inferior, relegados.

Entretanto, o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 8.958/1994, veio dispor de forma oposta ao entendimento acima expresso, se não vejamos:

(...)

Ainda repetindo o que disse no Voto condutor do Acórdão 1934/2004, nos termos do novel Decreto, ‘desenvolvimento institucional’ transforma-se em panacéia que permite escancarar a exceção insculpida no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, exatamente no sentido oposto ao que emana da Constituição e do entendimento predominante nesta Corte de Contas, de que a licitação é regra e os casos em que se permite a sua dispensa constituem exceção.

Note-se, a respeito, como disse no multicitado Acórdão 30/2000, que o legislador constituinte, ao estabelecer a livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica, exaltando, dentre outros, o princípio da livre concorrência, cuidou de restringir ao mínimo indispensável a ação do Estado na exploração de atividade econômica (arts. 170 e 173). E mesmo nos casos em que essa atuação seja necessária, vedou a concessão de privilégios aos entes públicos envolvidos (art. 173, §§ 1º e 2º).

Ora, se ao Estado é defeso conferir privilégios às suas próprias instituições voltadas à exploração de atividade econômica, certamente também o será favorecer organizações privadas da espécie das fundações de apoio, notadamente quando tal favorecimento for atentatório aos princípios da isonomia e da livre concorrência, mediante a criação de ‘reservas de mercado’ que distingam determinadas entidades em detrimento de outras.

Assim, a despeito do que dispõe o Decreto nº 5.205/2004, considero que este Tribunal

deva manter o entendimento que vem adotando até o presente, resguardando-se o direito de, no momento oportuno, e no exercício de suas atribuições, dar ao referido Decreto interpretação para conformá-lo à Constituição, nos termos da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.’

3.46 No mesmo sentido, a melhor doutrina tem apontado a inadequação do conceito de desenvolvimento institucional veiculado no regulamento:

‘A conceituação constante do decreto estabeleceu que as relações entre as IFES e as fundações de apoio com o objetivo de executar projetos de desenvolvimento institucional limitam-se a objetivos e metas que se encontrem devidamente consignadas em plano institucional aprovado pelo órgão superior das IFES.

No entanto, cabe perquirir se cabível é a conceituação de desenvolvimento institucional trazida pelo novel decreto. A resposta é negativa. Trouxe o poder executivo demasiada elasticidade à expressão desenvolvimento institucional não só ao abrir seu campo de incidência para programas, ações, projetos e atividades, até de natureza infra-estrutural, como também ao condicionar como pressuposto apenas a situação de que ‘levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento de sua missão institucional’.

(...)

De fato, o poder executivo ao regulamentar a Lei 8.958/1994 conferiu, no particular, à expressão desenvolvimento institucional contorno mais amplo do que o conferido pelo legislador ordinário. E isto lhe é defeso. Resta perquirir-se sobre qual a necessária ou exata abrangência da expressão ou o que do Decreto pode ser aplicável porque em consonância com a lei.’ (PAES, 2008).

3.47 O Decreto nº 5.205/2004 estabeleceu, ainda, a possibilidade de a fundação de apoio contratar, na execução dos projetos de interesse da instituição apoiada, pessoal não integrante dos quadros desta instituição, observadas as normas estatutárias e trabalhistas, vedando, contudo, em harmonia com a lei de regência, a contratação de pessoal pela fundação de apoio para a prestação de serviços de caráter permanente na instituição apoiada (art. 3º).

3.48 Outra importante inovação do Decreto 5.205/2004 foi a definição de regras para a concessão de bolsas no âmbito dos projetos contratados na forma da Lei nº 8.958/1994.

3.49 A mais importante destas regras define que as bolsas de ensino, pesquisa e extensão constituem-se em doação civil a servidores das instituições apoiadas para a realização de estudos e pesquisas e sua disseminação à sociedade, cujos resultados não revertam economicamente para o doador ou pessoa interposta, nem importem contraprestação de serviços (art. 6º, caput).

3.50 Por essa razão, o art. 7º do Decreto nº 5.205/2004 disciplina que bolsas concedidas nos termos do regulamento são isentas do imposto de renda, conforme o disposto no art. 26 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não integram a base de cálculo de incidência da contribuição previdenciária prevista no art. 28, incisos I a III, da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.

3.51 Por fim, em seu art. 8º, o Decreto prescreve que os pedidos de credenciamento de fundações de apoio e seus respectivos registros devem ser instruídos com a ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste a prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio, sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos em normas editadas pelo MEC, em conjunto com o MCT.

3.52 Na mesma data da edição do Decreto nº 5.205/2004, foi baixada a Portaria Interministerial nº 3.185, firmada pelos Ministros da Educação e da Ciência e Tecnologia, disciplinando os requisitos de registro e credenciamento das fundações de apoio. Seu artigo 2º estabeleceu as condições a serem comprovadas para a obtenção do credenciamento:

‘I – finalidade não lucrativa e exercício gratuito dos membros da diretoria e dos conselhos, comprovados mediante versão atualizada do Estatuto;

II – regularidade fiscal comprovada por intermédio das certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes;

III – inquestionável reputação ético-profissional, atestada ou declarada por autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público;

IV – ata da reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio;

V – comprovar a sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da Fundação, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios; e

VI – demonstrar, por intermédio de relatório de atividades e outros documentos, que a Fundação tem apoiado as instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica na consecução dos seus objetivos.’

3.53 No contexto da crise UnB – Finatec, foi editada a Portaria MEC/MCT nº 475, de 14/4/2008, alterando a Portaria Interministerial nº 3.185/2004, ao introduzir novas condições de credenciamento:

‘Art. 1º – A – São condições para o registro e credenciamento de que trata esta Portaria:

I – estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada;

II – órgão deliberativo superior da fundação integrado por, no mínimo, um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada;

III – demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de auditoria independente, bem como relatório anual de gestão, encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação em até 60 (sessenta) dias, após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação;

IV – projetos de pesquisa ou extensão com a participação de no mínimo 2/3 (dois terços) de pessoal da instituição apoiada;

V – incorporação de parcela sobre projetos captados ao orçamento da instituição apoiada, à conta de recursos próprios, na forma da legislação orçamentária.

Parágrafo único. A comprovação do cumprimento das disposições contidas nos incisos II, IV e V deverá constar do relatório anual de gestão.’

A Jurisprudência recente do TCU

3.54 O quadro abaixo sintetiza, a partir do levantamento constante do Anexo 4 (fls. 92/152), as tendências recentes da jurisprudência do TCU (2006/2008) sobre os temas mais relevantes que afetam o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:

TEMA	TENDÊNCIAS
contratação indireta de pessoal	O TCU tem deliberado pela ilegalidade da contratação indireta de pessoal por fundação de apoio interposta para a execução de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, por constituir burla ao instituto do concurso público (Acórdãos nº 3548/2006 – 1ª C, 6/2007 – P, 218/2007 – 2ª C, 370/2007 – 2ª C, 2448/2007 – 2ª C, 599/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 302/2006 – P, 706/2007 – P e 1508/2008 – P). A evolução mais recente da jurisprudência é no sentido de que as IFES evitem novas contratações, por intermédio de fundações de apoio, para o exercício de atividades inerentes ao seu plano de cargos e salários, promovendo, na forma do cronograma homologado pelo Acórdão nº 1520/2006 – P, a gradual substituição dos contratados por servidores públicos concursados (Acórdãos nº 3472/2006 – 1ª C e 2645/2007 – P)
terceirização irregular de serviços	O TCU tem condenado a prática da contratação, por intermédio de fundação de apoio, de serviços passíveis de terceirização regular (limpeza, vigilância, conservação e manutenção predial, etc), por constituir burla à licitação (Acórdãos nº 6/2007 – P, 197/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 1378/2008 – 1ª C, 599/2008 – P e 1508/2008 – P)
uso de instrumento inadequado (convênio contrato) x	O TCU tem determinado preponderantemente, nos casos de execução de objeto de interesse comum, com o repasse antecipado de recursos, a celebração de convênio com a respectiva fundação de apoio, com observância das disposições da Instrução Normativa nº 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente nos casos em que os recursos advirem de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Acórdãos nº 599/2008 – Plenário e 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP)
arrecadação de receitas públicas pelas fundações/não recolhimento à conta única	Prevalece na jurisprudência do TCU o entendimento de que receitas oriundas de ações conjuntas das IFES com suas fundações de apoio constituem, em regra, receitas públicas e que, portanto devem ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional como receitas próprias arrecadadas, em especial as decorrentes de taxas de matrícula e mensalidades de cursos de especialização, pós-graduação lato sensu e de inscrições no vestibular, bem como saldos de fundos de reserva apurados em cada contrato/convênio ou recursos carreados para fundos paralelos em contas das fundações, como os chamados fundos de apoio institucional (Acórdãos nº 456/2006 – 2ª C, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 289/2007 – P, 1525/2007 – 2ª C, 1882/2007 – P, 2193/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2493/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 599/2008 – P, 1418/2008 – 2ª C, 1973/2008 – 1ª C, 2636/2008 – 1ª C, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 2867/2006 – 2ª C – Relação 61/2006 GAB WAR e 453/2008 – 2ª C – Relação 7/2008 GAB AC)
utilização de recursos imobiliários e materiais da instituição apoiada; incorporação à ifes de bens adquiridos na execução de projetos	O TCU tem propugnado pelo regular ressarcimento das IFES, na forma da Lei 8.958/1994, nos projetos em que disponibiliza às fundações de apoio imobiliários e materiais (Acórdãos nº 302/2006 – P, 966/2006 – P, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 706/2007 – P, 1236/2007 – 2ª C, 453/2008 – 2ª C – Relação 7/2008 GAB AC), bem como pelo uso da marca da instituição de ensino apoiada (Acórdão nº 456/2006 – 2ª C e 2645/2007 – P). No tocante ao registro patrimonial de bens adquiridos durante a execução de projetos apoiados por fundações de apoio, o Tribunal tem deliberado pela imediata incorporação dos bens ao patrimônio das IFES (Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP e 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP).

TEMA	TENDÊNCIAS
participação de servidores da instituição apoiada em projetos com fundações de apoio	No que diz respeito à participação de pessoal docente e de técnicos administrativos, o TCU tem deliberado pela firme aplicação dos requisitos exigidos pela Lei nº 8.958/1994 (prazo determinado, fora da jornada de trabalho, excetuada a colaboração eventual, sem prejuízo de suas atribuições funcionais) (Acórdãos nº 302/2006 – P, 2135/2006 – P, 370/2007 – 2ª C, 706/2007 – P, 813/2007 – P, 1882/2007 – P, 2193/2007 – P, 2038/2008 – P, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 2867/2006 – 2ª C – Relação 61/2006 GAB WAR, 1180/2007 – 2ª C – Relação 19/2007 GAB AC, 453/2008 – 2ª C – Relação 7/2008 GAB AC e 1378/2008 – 1ª C)
definição do objeto dos contratos da lei 8958/94 – exigência de projeto voltado para a pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, com prazo determinado	O Tribunal tem deliberado pela definição precisa e clara dos objetos a serem contratados com as fundações de apoio e pela conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos, vedando, em decorrência, a utilização de contratos ‘guarda-chuva’ (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 197/2007 – 2ª C, 218/2007 – 2ª C, 289/2007 – P, 503/2007 – P, 706/2007 – P, 1155/2007 – P, 1263/2007 – P, 1236/2007 – 2ª C, 1279/2007 – P, 1882/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2466/2007 – P, 2493/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 3541/2007 – 2ª C, 599/2008 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1279/2008 – P, 1508/2008 – P, 3045/2008 – 2ª C e Súmula 250 – TCU), de contratos que caracterizem mera gerência financeira de recursos pela entidade contratada (Acórdãos nº 456/2006 – 2ª C) e de contratos para a prestação de serviços ou fornecimentos de bens que possam ser realizadas por outras empresas do mercado (Acórdão nº 2563/2006 – 2ª C e 1973/2008 – 1ª C)
obrigatoriedade de licitação (observância da lei 8666/93) pela fundação de apoio na execução de contratos/convênios sob a Lei nº 8.958/1994	Em regra, o TCU tem determinados às IFES que, nos contratos e convênios regidos pela Lei nº 8958/1994, exija que suas fundações de apoio obedeçam a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública – Lei nº 8.666/93 (Acórdãos 371/2005 – P, 370/2007 – 2ª C, 2448/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P e 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP)
liquidação antecipada de despesa ou repasse integral de recursos para a fundação de apoio	O Tribunal admite, dentro dos limites especificados pela IN 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional, o repasse antecipado de recursos quando justificar-se a formalização de convênios (Acórdãos nº 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC) vedando, contudo, a prática para os casos de contratos por caracterizar liquidação antecipada da despesa (Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP).
subcontratação e contratação de fundação de apoio para prestação de serviços estranhos à sua finalidade estatutária	O TCU tem deliberado pela irregularidade da subcontratação total do objeto de ajustes realizados pelas IFES com suas fundações de apoio por intermédio de dispensa de licitação (art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93), bem como pela subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado, por constituir burla ao regular procedimento licitatório (Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP, 1273/2006 – 2ª C, 197/2007 – 2ª C, 1502/2007 – 1ª C, 1156/2007 – P, 599/2008 – P, 2672/2008 – 1ª C e 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP)

TEMA	TENDÊNCIAS
taxa de administração – exigência de detalhamento dos custos operacionais	<p>O Tribunal tem deliberado pela impossibilidade do estabelecimento de remuneração de fundação de apoio fundada em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados (Acórdãos nº 716/2006 – P, 1233/2006 – P, 2295/2006 – P – Relação 152/2006 GAB VC, 6/2007 – P, 50/2007 – P, 503/2007 – P, 2193/2007 – P, 1525/2007 – 2ª C, 2448/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 160/2008 – 2ª C, 401/2008 – P, 599/2008 – P, 792/2008 – 2ª C, 1973/2008 – 1ª C, 2038/2008 – P e 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP)</p>
prestação de contas nos convênios e contratos regidos pela Lei nº 8.958/1994	<p>A jurisprudência do TCU é pacífica quanto à obrigatoriedade da prestação de contas dos convênios regidos pela Lei nº 8.958/1994, caso em que se aplicam as disposições da Instrução Normativa nº 01/1997 da STN (Acórdãos nº 79/2006 – P, 456/2006 – 2ª Câmara, 1388/2006 – P, 2493/2007 – 2ª C). Relativamente aos contratos, a tendência jurisprudencial é pela extensão da obrigatoriedade de prestação de contas também a esses instrumentos, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 3º da Lei nº 8.958/1994 (Acórdãos nº 1966/2006 – 1ª C, 1882/2007 – P, 2197/2003 – P, 2448/2007 – 2ª C, 2645/2007 – P, 714/2008 – P, 1378/2008 – 1ª C, 1418/2008 – 2ª C, 253/2007 – P – Relação 9/2007 GAB GP, Acórdãos nº 2259/2007 – P – Relação 41/2007 GAB GP, 1551/2007 – Relação 34/2007 GAB GP, 599/2008 – P)</p>
desenvolvimento institucional	<p>A linha predominante no TCU é pela admissão de dispensa de licitação para contratação de fundações de apoio para projetos de desenvolvimento institucional apenas quando o produto resultar em efetivo aprimoramento da IFES, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho de suas atribuições, com expressa vedação de contratações sob esse critério destinada ao desenvolvimento de atividades de manutenção da entidade apoiada (Acórdãos nº 197/2007 – 2ª C, 218/2007 – 2ª C, 1279/2007 – P, 714/2008 – P, 918/2008 – P e Súmula 250 – TCU), devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição (Acórdão 1378/2008 – 1ª C).</p>
vestibular	<p>O TCU tem, predominantemente, deliberado pela irregularidade da contratação de entidades de natureza privada, inclusive fundações de apoio, sem licitação, para a realização do concurso vestibular, por se tratar de atividade rotineira que não se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional, não agregando qualquer novo valor às rotinas e aos procedimentos usualmente adotados pelas IFES (Acórdãos nº 2645/2007 – P, 2200/2006 – 1ª C, 2672/2008 – 1ª C, 1388/2006 – P, 6/2007 – P, 2448/2007 – 2ª C, 1882/2007 – P e 4.189/2008 – 2ª C). No sentido contrário, admitindo o uso da dispensa de licitação com vistas à contratação de fundações de apoio para a promoção do concurso vestibular, reconhecido como uma ação propícia à persecução do desenvolvimento institucional, ver Acórdãos nº 1378/2008 – 1ª C e 2672/2008 – 1ª C.</p>
obras de engenharia civil	<p>A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a execução de obras de engenharia civil é incompatível com as finalidades institucionais das fundações de apoio, razão pela qual, em regra, as fundações contratadas pelas IFES, por dispensa de licitação, subcontratam a totalidade dos serviços avançados (Acórdãos nº 1156/2007 – P, 918/2008 – P, 1306/2008 – P, 160/2008 – 2ª C, 2293/2007 – P, 865/2007 – 1ª C, 218/2007 – 2ª C, 1507/2008 – P e 2475/2008 – P). No sentido contrário, ver Acórdão nº 1378/2008 – 1ª C.</p>

TEMA	TENDÊNCIAS
repasse ao final do exercício / restrições decorrentes das normas orçamentárias	O TCU tem condenado o empenho de recursos para fundações de apoio, em licitações dispensadas, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro (Acórdãos nº 1156/2007 – P, 599/2008 – P, 918/2008 – P, 284/2008 – 2ª C, 892/2008 – 2ª C, 1507/2008 – P e 2475/2008 – P)
credenciamento	O TCU tem determinado às IFES que se abstenham de firmar contratos ou convênios, fundamentados na Lei nº 8.958/1994, com fundações de apoio não-credenciadas junto ao MEC/MCT (Acórdãos nº 1043/2008 – P e 2038/2008 – P). No tocante à fiscalização da regularidade do credenciamento de fundações de apoio, o Plenário rejeitou proposta de determinação para que o MEC e o MCT realizassem esta verificação, tendo em vista a inexistência de dispositivo legal ou mesmo infralegal que atribua essa tarefa àqueles ministérios (Acórdão nº 1043/2008 – P)

4. PLANO DE FISCALIZAÇÃO

Metodologia e Critérios de Seleção

4.1 Para os fins desta auditoria, foram consideradas Fundações de Apoio as organizações da sociedade civil constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, previamente registradas e credenciadas junto ao MEC/MCT (art. 2º da Lei nº 8.958/1994). A amostra da fiscalização (não estatística) foi constituída a partir de um subconjunto de fundações de apoio que receberam, nos exercícios de 2007 e 2008, por intermédio de convênio ou contrato, recursos públicos repassados pelas universidades federais previamente selecionadas, mediante critérios de materialidade e risco.

4.2 Com base em planilhas fornecidas pelo Projeto Síntese, da então Secretaria Adjunta de Fiscalização, formatadas a partir da extração de dados do Siafi referentes a valores empenhados, no período de 2002 a 2007, a favor de fundações de apoio por órgãos e entidades federais, foram inicialmente selecionados para participar do esforço fiscalizatório, aplicando-se a curva ABC, 12 Secex Regionais, em cujos Estados encontram-se fundações de apoio que respondem, naquele período, por 83,86% dos recursos:

a) MG	1.299.540.950,12	SP	136.983.167,36
RJ	1.060.951.206,07	CE	127.222.908,87
RS	713.367.801,05	PB	101.065.577,93
DF	392.904.552,19	AL	93.788.014,84
PE	338.520.473,01	ES	81.722.808,13
BA	318.855.356,17	PI	74.175.316,24
PA	292.555.884,59	SE	64.013.844,68
PR	292.270.538,66	MT	62.051.767,08
SC	290.402.915,86	MS	56.987.009,89
MA	269.743.366,70	RO	50.326.872,77
RN	254.639.923,24	AC	38.019.707,27
AM	178.709.141,80	TO	28.267.395,80
GO	166.250.206,81	RR	16.069.768,75
Total			6.799.406.475,88

Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

4.3 Contudo, tendo em vista dificuldades de natureza operacional decorrentes da participação em outras fiscalizações, as Secex PA, MA, RS e 6ª (DF) foram substituídas pelas de SP, GO, CE e RR, às quais se somaram, por adesão, as do PI e AC.

4.4 Posteriormente, já com os trabalhos de execução em andamento, a Secex/SP solicitou o afastamento da FOC, tendo em vista que os acontecimentos que levaram à renúncia do Reitor da UNIFESP provocaram uma sensível descontinuidade no ritmo dos trabalhos de auditoria.

4.5 Importa destacar, relativamente à 6ª Secex, que a Controladoria-Geral da União está realizando uma ampla fiscalização na Fundação Universidade de Brasília, bem como nas fundações que a apoiam, razão pela qual consideramos que a participação daquela Unidade Técnica representaria injustificada sobreposição de esforços.

4.6 De igual modo, a exclusão da Secex/RS foi acertada, tendo em vista que a unidade realizou, nos exercícios de 2005 e 2006, uma FOC regional abrangendo o relacionamento das cinco universidades gaúchas com suas fundações de apoio.

4.7 Não obstante estarem afastadas da execução direta de auditorias, tanto a 6ª quanto a Secex/RS tiveram participação efetiva no desenvolvimento da presente fiscalização, emprestando-nos a solidez e o brilhantismo de trabalhos que nos antecederam e, sobretudo, com a participação direta de seus servidores nas fases de planejamento e consolidação da FOC.

4.8 O quadro abaixo registra, por Secex, as universidades e fundações de apoio auditadas e o volume de recursos fiscalizados:

Unidade Técnica	IFES	Fundações de Apoio	Amostra*	VRF (R\$)**
Secex/RN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	Fundação Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura – FUNPEC Fundação Guimarães Duque – FGD	18	76.775.262,00 (total)
Secex/AM	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões – UNISOL Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM	17	64.547.496,30
Secex/SC	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU Fundação de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos – FEPESE Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina – FEESC	22	132.716.455,29
Secex/RJ	Universidade Federal Fluminense (UFF) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Fundação Euclides da Cunha – FEC Fundação de Apoio à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – FAPUR	40	141.594.976,14
Secex/PR	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura – FUNPAR	37	18.338.121,00
Secex/PE	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento – FADE	24	66.812.527,87

Secex/MG	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa – FUNDEP	66	190.000.000,00
		Fundação Educativa de Rádio e Televisão Ouro Preto – FEOP Fundação Gorceix	54	18.278.173,55
Secex/GO	Universidade Federal de Goiás (UFG)	Fundação de Apoio à Pesquisa – FUNAPE	50	105.000.000,00
Secex/CE	Universidade Federal do Ceará (UFC)	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura – FCPC	13	27.785.631,59
Secex/BA	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão – FAPEX	16	16.965.105,33
Secex/AC	Universidade Federal do Acre (UFAC)	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino e Pesquisa e Extensão Universitária no Acre – FUNDAPE	31	45.626.402,88
Secex/RR	Universidade Federal de Roraima (UFRR)	Fundação Ajuri de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Roraima	50	13.761.231,94
Secex/PI	Universidade Federal do Piauí (UFPI)	Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão – FADEX	26	30.683.665,03
b) TOTAL			464	948.885.048,92

* contratos e convênios auditados

** Volume de Recursos Fiscalizados

Áreas não-abrangidas pela fiscalização

4.9 Não constituem objeto do esforço fiscalizatório, tendo em vista a especificidade do problema que as envolve:

- a gestão dos hospitais universitários, que, pela especificidade do tema, será objeto de nova fiscalização de abrangência nacional, de acordo com a proposta apresentada pelo Ministro Aroldo Cedraz e aprovada pelo Plenário do TCU na Sessão de 3/9/2008 ;
- a contratação de fundações de apoio (i) por outros entes da Federação ou (iii) por pessoas jurídicas de direito privado, excetuando-se os casos em que, formal ou informalmente, haja a utilização do nome, da estrutura física ou de recursos humanos das Universidades apoiadas;

4.10 Isto, porém, não retira a aplicabilidade, para todas as IFES e fundações de apoio, das propostas de encaminhamento sugeridas, inclusive, no que couber, para os instrumentos de gestão dos hospitais universitários.

Objetivo e questões de auditoria

4.11 Como já apontado, o objetivo da auditoria é examinar, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio, nos termos das comunicações apresentadas pelos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro na Sessão Plenária de 16/4/2008.

4.12 Para a confecção da Matriz de Planejamento e difusão da doutrina e da

jurisprudência aplicável ao objeto auditado, foi realizado na Secex/MG, de 17 a 20/6/2008, um curso preparatório, ministrado por especialista em fundações de apoio, que contou com a participação da maioria das unidades executoras, além da 6ª e da Secex/RS.

4.13 A matriz elaborada no curso foi cotejada com matrizes que orientaram procedimentos similares no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, em amplo debate na lista técnica de discussão, resultando na produção de uma Matriz de Planejamento definitiva – e das respectivas matrizes de procedimentos e possíveis achados – com 14 (quatorze) questões de auditoria:

1 – A IFES tem normas internas (além dos contratos e convênios de parceria) regulando a sua relação com a FA, à luz das normas gerais que regem a matéria?

2 – Como tem ocorrido o processo de credenciamento das fundações de apoio da IFES e como estão sendo acompanhados os novos requisitos para os próximos processos?

3 – O Ministério Público Estadual, por meio de sua Curadoria de Fundações, tem fiscalizado regularmente a fundação de apoio?

4 – A formalização dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria, incluindo a existência de projetos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico elaborados e aprovados pelo órgão competente da IFES, para cada ajuste celebrado com a fundação de apoio?

5 – A execução dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria?

6 – A IFES exerce um controle eficiente sobre os contratos, convênios e ajustes celebrados com a fundação de apoio?

7 – Existe cessão de pessoal da IFES para a fundação de apoio e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, incluindo a sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, considerando também o confronto com as possibilidades de pagamento alternativo por serviços eventuais prestados?

8 – Existe pessoal contratado pela fundação de apoio para atividades na IFES e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, sem alocação para atividades permanentes e sem caracterização de ‘terceirização de serviços’?

9 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, devido pela utilização de bens e serviços da IFES, pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução de cada projeto firmado entre a IFES e a fundação de apoio?

10 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, de parcelas arrecadadas pela fundação de apoio e devidas à IFES pela utilização de pessoal, conhecimento, imagem, bens e serviços, em projetos firmado entre ela e a fundação de apoio, inclusive cursos e concursos?

11 – Há casos de repasse, da IFES à fundação de apoio, de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro ou alocados para o programa REUNI, em especial para obras de expansão, reforma ou reaparelhamento?

12 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, fundações de apoio para ações relativas à apropriação de resultados de pesquisas (patentes, royalties, etc.) ou em ações ligadas à Lei da Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004)?

13 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, a sistemática introduzida pela Lei nº 11.314/2006, para pagamento de Gratificação de Cursos e Concursos, remunerando diretamente servidores envolvidos na logística, preparação e execução de cursos de pós-graduação ou extensão, bem como de vestibulares ou concursos públicos?

14 – Quais são as possíveis práticas de boa gestão existentes no cenário atual e quais as sugestões potenciais dos gestores e da equipe a serem acrescentadas às propostas já feitas pelo TCU acerca do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, incluindo sugestões de mudanças legislativas ou de orientações ministeriais nos instrumentos que regem esse

relacionamento?

Limitações inerentes à auditoria

4.14 Foram caracterizadas as seguintes limitações:

- marco regulatório frágil, muito abrangente e com muitas lacunas;
- diversidade de interpretações do marco regulatório;
- pouca transparência nas informações disponibilizadas por gestores das IFES e das fundações;
- diversidade de interesses em jogo, derivados da interação de instituições públicas e privadas;
- diversidade de interesses de servidores que também passam pelos quadros das fundações ou participam de seus projetos;
- tempo disponível para a auditoria frente à quantidade de projetos em andamento;
- problemas na guarda de documentação contábil pelas fundações;
- confusão, por vezes intencional, quanto às fronteiras entre recursos públicos e privados;
- dificuldades de detecção das fontes de informação, se na IFES ou nas fundações;
- caráter nacional da FOC, com muitos cenários diferentes.

Benefícios da auditoria

4.15 Como benefícios da presente consolidação, citam-se a oportunidade para avaliação da adequação das normas vigentes com vistas a sua aplicabilidade às fundações de apoio, o fornecimento de subsídios para o Congresso Nacional e a formulação de um conjunto de propostas destinadas à formulação de regras indutoras de transparência e controle.

Volume de recursos fiscalizados

4.16 Os 464 contratos/convênios fiscalizados, concernentes, em regra, aos exercícios de 2007 e 2008, alcançaram o montante de R\$ 948.885.048,92.

5. ACHADOS DE AUDITORIA

Representatividade da seleção

5.1 Os achados sistêmicos e as conclusões dessa fiscalização podem ser objeto de generalizações para o universo de IFES e fundações de apoio em funcionamento no país, embora não se possa determinar, estatisticamente, a incidência desses achados e o impacto das propostas derivadas em cada cenário específico de relacionamento IFES – fundações. Isto se deve ao grande número de limitações com as quais nos deparamos ao lidar com a questão. Afinal, os interesses em jogo são complexos e envolvem instituições públicas e privadas. Muitas também têm sido as interpretações dos instrumentos legais e normativos em vigor, incluindo as próprias deliberações deste Tribunal.

5.2 Como consequência, as informações e depoimentos coletados nas auditorias locais também sofrem influências de ocultação, parcialidade e atrasos. Adicionalmente, a seleção das IFES, fundações de apoio, contratos e convênios a serem auditados, não obstante a seleção original de unidades participantes com base na curva ABC, foi feita a partir de critérios de relevância, risco e materialidade aplicados discricionariamente por cada uma das unidades executoras.

5.3 O número de variáveis na definição da amostra estatística levaria à necessidade de

definir estratos, elevando o número de entidades selecionadas, o que inviabilizaria a realização de uma auditoria de âmbito nacional, ainda que relativa a apenas dois exercícios financeiros.

5.4 Na prática, cada auditoria regional pode ser considerada um estudo de caso, de amplo alcance qualitativo, razão pela qual o conjunto das auditorias fornece farto material para a caracterização de achados sistêmicos relevantes que justificam proposição de determinações e recomendações, mesmo que de caráter didático-orientador ou preventivo, ao conjunto das IFES, às fundações de apoio e ao Poder Público Federal.

5.5 A despeito destas dificuldades, cremos que o objetivo maior desta Auditoria – FOC, qual seja, o de apresentar um novo marco de entendimentos e determinações deste Tribunal, é alcançado ao final do trabalho. Dificuldades em termos de metodologias estatísticas ou de obtenção de informações são contornadas, aqui, com o histórico da atuação do tribunal em trabalhos anteriores e com a diversidade de instrumentais estratégicos usados pelas equipes, tais como entrevistas e observação direta.

5.6 Vale salientar algumas etapas que antecederam este Relatório e que agregam metodologias de certa forma inovadoras a este trabalho, tais como:

- um curso de nivelamento, para todas as equipes regionais e para a equipe de consolidação da FOC, ministrado por especialista no assunto, consultor do Senado Federal, que abrangeu também a revisão e discussão da jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto;

- elaboração das matrizes de planejamento e de achados e procedimentos, no Fiscalis-Execução, pela equipe consolidadora, para uso padronizado pelas equipes regionais, incluindo nova revisão da jurisprudência até aqui, para inclusão nos critérios exigidos por essas matrizes;

- trabalho de campo, da equipe consolidadora, feito em Brasília, nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, na Controladoria-Geral da União, na 6ª Secex e no Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz, buscando prospectar cenários de atuação e objetivos a serem estabelecidos para a fase de campo das auditorias regionais;

- workshop, realizado no ISC, em Brasília, após a fase de campo das auditorias, novamente envolvendo representantes de todas as equipes, com discussão de propostas locais e elaboração de minuta das propostas consolidadas, incluindo confronto com a jurisprudência atual desta Corte.

Caráter preliminar dos achados

5.7 Embora as equipes de auditoria procurem obter, ainda no decorrer dos trabalhos de campo, esclarecimentos sobre as irregularidades encontradas, nem sempre os gestores conseguem apresentá-los de forma satisfatória e em tempo hábil, devido à exiguidade dos prazos disponíveis e à complexidade dos fatos examinados.

5.8 Assim, algumas irregularidades poderão ser posteriormente esclarecidas no âmbito dos processos locais, visto que foram levadas ao Relator propostas de audiência de responsáveis, procedimento formal e realizado após a conclusão desses relatórios locais, permitindo a ampla defesa e o contraditório por parte dos gestores responsabilizados.

5.9 Dessa forma, todos os achados, conclusões e propostas das equipes executoras são preliminares. Somente a apreciação pelo Ministro-Relator e a deliberação pelo Órgão Colegiado atribuem aos fatos descritos o caráter de efetiva irregularidade, principalmente porque a aplicação das normas raramente está isenta de um aprofundado exame técnico-jurídico.

5.10 Por essa razão, optou-se na presente consolidação por uma exposição descritiva dos principais achados de auditoria para cada questão formulada, selecionados por critérios de frequência e relevância, indicando para cada achado a IFES em que foi detectado.

5.11 Com efeito, os casos concretos analisados nas auditorias regionais não foram trazidos ao presente relatório, de modo a preservar o pleno exercício do contraditório e da ampla

defesa por eventuais responsáveis arrolados em processos locais, evitando-se a transposição da apuração de eventuais responsabilidades para este processo consolidador.

5.12 Nada obstante, de modo a facilitar o juízo do Relator, cópias dos relatórios regionais foram anexadas ao presente processo constituindo os seguintes anexos:

Anexo 1 – Secex/PR (fls. 2/81), Secex/AC (fls. 82/124), Secex/SC (fls. 125/141), Secex/RR 142/164, Secex/RN (fls. 165/213) e Secex/PI (fls. 214/241).

Anexo 2 – Secex/PE (fls. 1/74), Secex/CE (fls. 75/126), Secex/AM (fls. 127/193) e Secex/GO (fls. 194/225).

Anexo 3 – Secex/BA (fls. 1/25), Secex/RJ (fls. 25/71), Secex/MG/UFMG (fls. 72/129) e Secex/MG/UFOP (fls. 130/175).

Achados por questão de auditoria

Questão 1 – A IFES tem normas internas (além dos contratos e convênios de parceria) regulando a sua relação com a FA, à luz das normas gerais que regem a matéria?

Achado 1 – Ausência de norma que regulamente os procedimentos administrativos e financeiros entre a IFES e a FA no tocante à formalização, tramitação, aprovação de projetos, prazos de execução, tipos de bolsa, contratação de serviços técnicos e de consultoria, aquisição de bens, prestação de contas, etc. (UFERSA, UFG, UFBA, UFPE, UFRR e UFAC)

Achado 2 – Documento normativo interno que regulamenta a relação entre a IFES e a FA não atende às normas legais (UFOP e UFPR)

Achado 3 – O instrumento normativo interno à IFES, embora atenda às Portarias MEC/SESu, a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 5.205/2004, não especifica claramente os tetos de dedicação de servidores a atividades com a fundação de apoio, os valores máximos de remuneração adicional que podem ser recebidos nessas atividades e outros parâmetros ético-profissionais cabíveis para garantir a dedicação dos servidores às suas atribuições funcionais regulares (UFC, UFMG, UFRRJ e UFF)

Achado 4 – A FA foi criada, como pessoa jurídica de direito privado, com aplicação de recursos públicos para a composição de seu patrimônio, sem autorização legal (UFPR)

Achado 5 – O órgão deliberativo máximo da FA é integrado por representantes de entidades privadas (UFPR)

Achado 6 – Envolvimento de empresas do coordenador do projeto na prestação dos respectivos serviços (UFPR – PR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.13 É possível observar a inexistência de instrumentos reguladores da relação entre as IFES e suas fundações de apoio com requisitos mínimos de conexão à legislação existente e também com parâmetros que possibilitem efetiva transparência e regular controle. Ainda que parte das IFES tenham apresentado alguma norma com esse objetivo, são instrumentos parciais e embrionários.

5.14 Note-se que a Lei nº 8.958/1994 prevê o controle finalístico e de gestão pela IFES (inciso III do art. 3º), o que, indubitavelmente, requer a existência de instrumentos que regulem o relacionamento e possibilitem o controle desejado pelo legislador. Ademais, no que tange à participação de servidores das IFES nas atividades realizadas pelas fundações, a lei de regência enfatiza que as autorizações nesse sentido devem ser realizadas ‘de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente’ (art. 4º, caput).

5.15 Necessária se faz, assim, **determinação** a todas as IFES para que elaborem e implantem normativos detalhados o suficiente para que essas lacunas sejam contornadas, trazendo disciplinas para itens como estrutura e rotinas de encaminhamento e aprovação dos

projetos a serem desenvolvidos, sistemática processual de contratos e convênios por projetos, rotinas de prestações de contas, limitações e publicidade aplicáveis a bolsas concedidas pelas fundações e a dedicações de carga horária de servidores a projetos, definição da repartição de receitas e recursos oriundos das parcerias e outros quesitos derivados da legislação que rege as fundações de apoio e dos princípios constitucionais cabíveis.

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

5.17 Para além da proposta de regulamentação dos instrumentos de relacionamento entre as IFES e suas fundações, impõe-se a necessidade de que essa parceria seja transparente para toda a comunidade acadêmica e para a sociedade, de forma a multiplicar as oportunidades de controle social e de criação de novos beneficiários para essas parcerias. Torna-se, dessa forma, oportuno **propor** a ampla divulgação para toda a comunidade acadêmica e para toda a sociedade – em especial nos portais ou sítios da IFES em redes gerais de informação, como a internet – dos dados relativos ao seu relacionamento com fundações de apoio, incluindo dispositivos legais e regulamentadores internos e externos, sistemática de elaboração e aprovação de projetos, possibilidades potenciais para todos os departamentos, relação de projetos desenvolvidos e em andamento, sistemática relativa a bolsas, montantes financeiros gerenciados em parceria, endereços de portais e sítios das fundações de apoio e outras informações julgadas relevantes.

5.18 Sugere-se, também, **determinação** para a inclusão, nos Relatórios de Gestão anuais das IFES, de capítulo específico sobre seu relacionamento com fundações de apoio, com os seguintes tópicos mínimos:

- a) transcrição dos regulamentos internos atualizados que regem esse relacionamento com as fundações de apoio;
- b) transcrição das normas internas que regem a dedicação máxima de servidores da IFES a projetos em parceria com as fundações de apoio, caso não abrangidas no item anterior, em termos de carga horária, número de projetos e valores de remuneração;
- c) relação das fundações que desenvolvem projetos em parceria com a IFES, com os respectivos credenciamentos e vigências junto ao MEC e MCT;
- d) volume financeiro de recursos repassados, pela IFES, para as fundações no último exercício e sua representatividade percentual em relação aos recursos totais orçamentários, para custeio e investimento, da IFES;
- e) recursos financeiros recebidos diretamente pelas fundações de apoio, de terceiros públicos ou privados, para desenvolvimento de projetos, em parceria com a IFES, sob a égide da Lei nº 8.958/1994;
- f) relação de projetos desenvolvidos pelas fundações sob a égide da Lei nº 8.958/1994, utilizando recursos financeiros, materiais, humanos ou de imagem da IFES, discriminada por número do contrato ou convênio, objeto, valor envolvido e vigência;
- g) número e valor total de bolsas concedidas pela fundação para servidores da IFES, discriminadas por tipo, valor-padrão e respectivo número de beneficiários;
- h) avaliação qualitativa e quantitativa, da Reitoria sobre os resultados, no exercício, da parceria entre a IFES e as fundações de apoio;
- i) descrição da sistemática vigente de análise de prestações de contas, pela IFES, dos

projetos desenvolvidos com fundações de apoio;

j) departamentos atingidos pelas parcerias com fundações de apoio e parcela percentual dos recursos disponibilizados a cada um relativa ao total de departamentos da IFES;

k) descrição dos meios de divulgação/publicidade institucional utilizados pelas IFES junto à comunidade acadêmica e à sociedade para seu relacionamento com fundações de apoio;

Questão 2 – Como tem ocorrido o processo de credenciamento das fundações de apoio da IFES e como estão sendo acompanhados os novos requisitos para os próximos processos?

Achado 1 – A fundação de apoio está com seu credenciamento junto ao MEC/SESu vencido (UFRR, UFOP e UFSC)

Achado 2 – Não há acompanhamento da permanência dos critérios, demonstrados quando do credenciamento ou credenciamento, ao longo do período de dois anos de validade (UFC)

Achado 3 – Não está havendo preparação e acompanhamento tempestivos, pela IFES e pela FA, quanto aos novos critérios de credenciamento exigidos pela Portaria Conjunta MEC/SESu nº 475/2008. (UFF, UFRRJ, UFC, UFAC, UFG e UFRR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.19 Os requisitos essenciais de credenciamento das fundações de apoio, como vimos na explanação sobre o marco regulatório, foram estabelecidos no art. 2º, inciso III, da Lei nº 8.598/1994, no art. 8º do Decreto nº 5.205/1994 e nas Portarias MEC/MCT nº 3.185/2004 e 475/2008.

5.20 Embora o processo de credenciamento e credenciamento das fundações de apoio não seja de responsabilidade das IFES, os achados indicam que elas, em regra, não efetuam nem mesmo o acompanhamento dos critérios estabelecidos pelas portarias conjuntas editadas pelo MEC e pelo MCT. Evidente que um acompanhamento pormenorizado pelas IFES reduziria, sem dúvida, futuros problemas quanto aos contratos ou convênios firmados com as fundações, tendo em vista que os critérios requeridos, nacionalmente uniformes, são parâmetros de habilitação prévia para a boa e regular contratação de fundações de apoio. Assim, é necessária **determinação** para que as IFES acompanhem as providências para o cumprimento dos novos critérios de credenciamento ou credenciamento de suas Fundações de Apoio.

5.21 Antecedendo a fase de campo das auditorias regionais, a equipe coordenadora foi ao Ministério da Educação para verificar a regularidade dos processos de credenciamento das fundações de apoio selecionadas na amostra de auditoria e acompanhar o processo de credenciamento desenvolvido pelo Ministério em conjunto com o MCT, em reunião do Grupo de Apoio Técnico – GAT, instituído pelo art. 3º da Portaria MEC/MCT nº 3.185/2004.

5.22 Os participantes do GAT relataram a existência de dúvidas na interpretação da nova Portaria Conjunta MEC/MCT nº 475/2008, também detectadas em entrevistas de algumas equipes com os gestores das IFES auditadas nos estados. Em síntese, essas dúvidas recaem sobre o alcance e extensão dos novos elementos de credenciamento introduzidos pela portaria, em especial os incisos que tratam da participação de no mínimo 2/3 de pessoal da instituição apoiada nos projetos de pesquisa ou extensão (inciso IV) e da incorporação de parcela dos projetos captados ao orçamento da IFES (inciso V), este último intimamente vinculado à existência ilegal de ‘fundos de apoio institucional’ (recursos públicos da IFES captados em projetos e mantidos em contas das fundações de apoio).

5.23 Com o objetivo de dirimir, ainda que em parte, as dúvidas interpretativas, a equipe

propõe **recomendação** aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia que adotem providências para efetuar adequações na Portaria Conjunta MEC/MCT nº 475, em especial quanto à inclusão dos cursos de pós-graduação lato sensu na exigência de terem, no mínimo, 2/3 de professores da IFES apoiada e, também, a uma melhor definição do ingresso de parcelas devidas pela fundação à IFES apoiada, no sentido de que sejam feitas ao orçamento desta, à conta de recursos próprios, na forma da legislação orçamentária.

5.24 Ademais, nos trabalhos realizados em Brasília, a equipe constatou, cruzando dados do SIAFI com os registros de credenciamento do GAT, os seguintes fatos concernentes a ajustes realizados com fundações de apoio não credenciadas ou com credenciamento vencido junto ao MEC/MCT (fls. 153/158, anexo 4), que justificam **proposta** para que os dirigentes das IFES sejam alertados de que a assinatura de contratos/convênios com fundações de apoio não-credenciadas poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992):

IFES	Achado
Universidade Federal do ABC	Foram realizados repasses, mediante dispensa de licitação, para a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, credenciada como fundação de apoio à Universidade Federal de MG
Universidade Federal das Ciências da Saúde de Porto Alegre	Foram realizados repasses, mediante dispensa de licitação, para duas fundações privadas credenciadas como fundação de apoio à Universidade Federal do RS
CEFET Rio de Janeiro	Repasses de recursos para diversas fundações privadas mediante dispensa de licitação
Universidade Federal Rural da Amazônia	Repasses de recursos para fundação não-credenciada – Fundação de Apoio à Pesquisa, Extensão e Ensino em Ciências Agrárias – mediante dispensa de licitação
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Foram realizados repasses, mediante dispensa de licitação, para a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão – FAPEX, credenciada como fundação de apoio à Universidade Federal da Bahia.
Universidade Federal de Uberlândia	Repasses de recursos para fundações de apoio não-credenciadas – Fundação de Apoio Universitário e Fundação de Assistência, Estudo e Pesquisa de Uberlândia – mediante convênios e dispensas de licitação
Universidade Federal de Rondônia	Repasses de recursos para fundação de apoio não-credenciada – Fundação Rio Madeira – mediante dispensa de licitação
Fundação Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO	Repasses de recursos para fundação de apoio não-credenciada – Fundação de Apoio à Universidade do Rio de Janeiro – mediante dispensa de licitação

Questão 3 – O Ministério Público Estadual, por meio de sua Curadoria de Fundações, tem fiscalizado regularmente a fundação de apoio?

Achado 1 – A Curadoria de Fundações do Ministério Público Estadual não tem exercido efetiva fiscalização sobre a fundação de apoio (UFPI, UFRN, UFRSA, UFC, UFAC e UFMG)

Achado 2 – A fiscalização da Curadoria de Fundações do Ministério Público Estadual é precária, em especial quanto à verificação da efetividade e da legalidade das ações das fundações à luz da Lei nº 8.958/1994, bem como no tocante à tempestividade (UFAM, UFF e UFRRJ)

Achado 3 – O Ministério Público Estadual não comunica à fundação de apoio suas conclusões após o exame das prestações de contas anuais apresentadas pela entidade nem faz recomendações para correção de eventuais irregularidades detectadas (UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.25 A fiscalização das fundações de apoio pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil está prevista no inciso I do art. 2º da Lei nº 8.958/1994

5.26 Embora a fiscalização das fundações de apoio esteja formalmente prevista no Código Civil como de atribuição do Ministério Público Estadual e não caiba, no caso, possibilidade de determinação ou recomendação, por este Tribunal, diretamente a esse órgão, os achados das equipes estaduais registram um quadro de fragilidade e descompasso temporal nessa fiscalização, o que pode agravar a ausência de controle sobre o relacionamento entre IFES e fundações.

5.27 Assim, julgamos cabível, exclusivamente, a remessa deste relatório aos Ministérios Públicos Estaduais.

Questão 4 – A formalização dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria, incluindo a existência de projetos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico elaborados e aprovados pelo órgão competente da IFES, para cada ajuste celebrado com a fundação de apoio?

Achado 1 – Definição imprecisa do objeto do contrato ou convênio (UFPR, UFAM, UFMG, UFBA, UFAC, UFSC e UFPE);

a) Existência de um ‘instrumento-mãe’ que regula todas as atividades (ou a maior parte delas) da IFES com a fundação de apoio, em determinado projeto ou ajuste, nos quais faltam pré-requisitos básicos, como definição de objeto, ressarcimentos à IFES e outros itens legais e normativos (UFMG, UFG, UFAC, UFERSA e UFRN)

Achado 2 – Formalização dos ajustes com as fundações de apoio em desacordo com a legislação/jurisprudência vigente (UFC, UFAC, UFRN e UFPR):

a) ausência de pesquisa de mercado comprovando a viabilidade de contratação da fundação de apoio (UFMG, UFRN, UFAM, UFSC, UFPE e UFOP);

b) ausência de cláusula obrigando à prestação de contas (UFMG, UFPE, UFOP e UFPR);

c) ausência de orçamento detalhado em planilha (UFMG, UFG, UFPI, UFAM, UFSC, UFOP e UFRN);

d) ausência de previsão contratual de realização de licitação pela fundação de apoio (UFAM, UFPE e UFG);

e) ausência de processo formal de dispensa de licitação para contratação da fundação de apoio (UFPI);

f) ausência de comprovação de capacitação técnica ou estrutura adequada da fundação de apoio para execução do objeto (UFAM, UFAC, UFSC, UFPE, UFOP e UFPR);

g) inobservância dos requisitos exigidos nos normativos internos da IFES para montagem de projeto de curso de especialização (UFPR);

h) ausência ou detalhamento insuficiente do projeto básico e/ou plano de trabalho (UFRN, UFPR, UFG, UFPE, UFBA e UFMG);

i) ausência de previsão de cláusula contratual de repasse à IFES de bens adquiridos por meio de contratos e convênios com a fundação de apoio (UFMG, UFOP e UFPR).

Achado 3 – Terceirização de atividade permanente da IFES pela fundação de apoio (UFPR, UFMG, UFAC, UFPE, UFG, UFSC e UFRN)

Achado 4 – Ausência de fixação da remuneração da fundação de apoio ou falta de definição com base em critérios definidos e custos operacionais (UFPI, UFAM, UFPR, UFG,

UFAC e UFSC):

a) Previsão indevida de taxas de administração ou similares (UFPR, UFERSA, UFRN, UFAC, UFRR e UFOP).

Achado 5 – Existência de projetos e contratos não-aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo (UFAM, UFMG, UFSC, UFOP, UFPE, UFF, UFRRJ, UFAC e UFPR)

Achado 6 – Previsão de retenção percentual do valor de cada projeto para constituição de fundos institucionais (UFRN, UFG)

Achado 7 – Falta de regulamentação da contratação da fundação de apoio por terceiros (UFPR)

Achado 8 – Dispensa indevida de licitação com base no critério de ‘desenvolvimento institucional’ (UFPI e UFPR):

a) obra (UFMG, UFERSA e UFRN)

b) vestibular (UFMG, UFOP e UFAM)

Achado 9 – Parecer jurídico inadequado (elaborados apenas pró-forma) ou inexistente (UFSC e UFPE)

Achado 10 – Utilização de instrumento inadequado (contrato x convênio) para realização de ajustes entre a IFES e a fundação de apoio (UFC, UFPE, UFOP, UFAC e UFPI)

Achado 11 – Gerenciamento de recursos públicos pela fundação de apoio (UFPR)

Achado 12 – Aprovação de projeto acadêmico genérico pelo Conselho Superior, possibilitando a contratação de objetos desvinculados de projeto específico (UFOP)

Achado 13 – Formalização irregular de contratos pela fundação de apoio com entes privados ou públicos, para prestação de serviços com a alocação de recursos da IFES, sem a participação formal desta última (UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.28 Os achados evidenciam um quadro de descontrole e irregularidades nas contratações de fundações de apoio, que tem na origem a existência de ‘instrumentos-mãe’ – também conhecidos como ‘contratos guarda-chuva’ – que regulam todo o relacionamento. Esses instrumentos são complementados, para cada projeto, por apostilas, aditivos ou instrumentos similares destinados a definir o objeto a ser contratado, o que dificulta o enquadramento legal e normativo de cada um destes e também os desvincula da Lei de Licitações e Contratos, não obstante o inciso III do art. 3º da Lei nº 8.958/1994 preveja a obrigatoriedade de as fundações de apoio, na execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, observarem a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

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

5.30 Os achados das auditorias também indicaram, na formalização e na posterior execução dos projetos desenvolvidos por fundações, excessivo poder concentrado nos professores e pesquisadores que os coordenavam e, por vezes, os concebiam, desenvolviam e avaliavam. Nesse sentido, faz-se necessário **determinar** às IFES que, nos termos da legislação que disciplina a execução da despesa na administração federal, atentem para a devida segregação de funções e de responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização de projetos e contratos.

5.31 Detectou-se, também, que a existência de projetos conduzidos com base em

instrumentos acessórios a ‘contratos-mãe’ propiciavam, por vezes, sua repetição e persistência ao longo do tempo, apenas com a troca de nomenclatura ou com a pequena alteração de seus objetos. Propõe-se, assim, com vistas ao perfeito enquadramento aos artigos 1º, 4º e 6º da Lei nº 8.958/1994, **determinação** às IFES para que não permitam a existência de projetos seqüenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica, possibilitando a ocultação da prestação de serviços de caráter permanente ou o pagamento de bolsas com duração irregular a servidores da IFES.

5.32 Outro importante problema detectado pelos achados regionais foi o da indefinição do conceito de ‘desenvolvimento institucional’ ou, melhor, o da existência de interpretações elásticas que levam a uma generalização indevida das possibilidades de dispensa de licitação, fato que este Tribunal tem condenado em sucessivas decisões.

5.33 Nesse sentido, julgamos cabível **determinação** às IFES que delimite bem as possibilidades oferecidas nessa vertente, com redação que defina que as contratações relativas a projetos de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas. Por essa razão, deve-se evitar quaisquer enquadramentos nesse conceito das atividades arroladas nas recentes Instruções Normativas nº 2 e 4/2008 – MPOG/SLTI ou outras que vierem a ser editadas com o mesmo fim, tais como ações de manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES, como requer o art. 2º do Decreto nº 5.205/2004.

5.34 O apoio à realização de concursos vestibulares por meio de parcerias com fundações, embora seja assunto controverso, inclusive neste Tribunal, como se observa no Acórdão nº 2672/2008 – 1ª Câmara, pode, em nosso entender, ser classificado como de desenvolvimento institucional, desde que arroladas pela IFES as condições favoráveis de custo/benefício em relação à licitação ampla. Nos trabalhos de campo e nas discussões de planejamento desta FOC, foram nítidos os depoimentos apontando a efetividade de um vestibular conduzido, quando não no âmbito exclusivo da IFES, pelo menos com o consórcio de entidades que gravitam ao seu redor, quanto aos resultados em termos de boa seleção, adequação às rotinas administrativas e acadêmicas da instituição e resultados observados ao longo da vida acadêmica do aluno. A parceria com a fundação de apoio pode, assim, emprestar à execução do projeto vestibular a flexibilidade e a agilidade administrativas necessárias, aliadas, naturalmente aos mecanismos de controle e transparência propostos nesta FOC. Como elemento adicional ao entendimento aqui expressos, encontra-se referência favorável à conexão do vestibular à vertente de desenvolvimento institucional no Acórdão nº 1378/2008 – 1ª Câmara.

5.35 **Proposta complementar** a todo o exposto neste item é a de que o TCU firme o entendimento de que é vedado o repasse para fundações de apoio, mediante simples transferência de recursos financeiros, da execução total de projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, tendo em vista que essas fundações devem ser contratadas, exclusivamente, para o apoio às IFES em tais projetos e não para executá-los, ante o que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994.

5.36 Para solidificar as propostas aqui dirigidas às IFES, é necessária **recomendação** ao MEC destinada ao aperfeiçoamento do Decreto nº 5.205/2004, para o que se sugere, visando a melhorias na definição de desenvolvimento institucional, na delimitação de instâncias de aprovação de projetos e contratos, na sistemática de oferta de bolsas por fundações e na vedação de remuneração de seus dirigentes:

- a) a retirada, no parágrafo 3º do art. 1º, da expressão ‘inclusive aqueles de natureza

infra-estrutural', por incompatibilidade com o estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, que prevê livre competição para os agentes econômicos do mercado e com as exigências trazidas pela Lei nº 8.666/1993;

b) a substituição, no mesmo parágrafo, da expressão 'consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição' por 'consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição e que impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas';

c) a substituição, no parágrafo 4º do art. 1º, da expressão 'pela instituição apoiada', por 'pelo Pró-Reitor responsável pela área correspondente ao projeto';

d) a substituição, no parágrafo 1º do art. 4º, da expressão 'não poderão ser remunerados pelo exercício dessas atividades' por ' não poderão ser remunerados pelo exercício dessas atividades, sendo-lhes vedado também o recebimento, enquanto no exercício, de qualquer bolsa a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.958/1994';

e) a substituição, no parágrafo 1º do art. 5º, da expressão 'da instituição apoiada' por 'pelo Pró-Reitor responsável pela área correspondente ao projeto';

f) a substituição, no parágrafo 3º do art. 6º, de todo o seu texto por 'a bolsa de extensão constitui-se em instrumento de apoio e incentivo a projetos de extensão que visem ao intercâmbio e ao aprimoramento do conhecimento gerado pela instituição apoiada';

g) a substituição, no art. 7º, da expressão 'as bolsas concedidas' por 'as bolsas de ensino, pesquisa e extensão, assim denominadas, concedidas';

Questão 5 – A execução dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria?

Achado 1 – Execução dos ajustes com as fundações de apoio em desacordo com a legislação/jurisprudência vigente (UFMG, UFF, UFRRJ, UFG, UFPR, UFSC e UFAC):

a) não observância dos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade exigidas para concursos públicos pelo art. 37, caput e inciso II, da Constituição Federal, na contratação de prestadores de serviços técnicos (pessoa física) (UFMG e UFRN);

b) aditivação sucessiva de contratos por múltiplos exercícios (UFMG e UFAC);

c) inobservância dos procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 na realização das licitações promovidas pela fundação de apoio (UFMG, UFAM, UFRR, UFF, UFRRJ, UFPR, UFOP e UFPI);

d) os recursos orçamentários recebidos pela IFES ao final do exercício, inclusive os referentes ao programa Reuni (obras de expansão, reforma e reaparelhamento), são imediatamente transferidos à fundação de apoio mediante emissão de nota de empenho e correspondente nota fiscal, sem que tenha existido a liquidação da despesa, conforme preceitua a Lei nº 4.320/1964 (UFG);

e) pagamento antecipado de despesas em contratos celebrados com a fundação de apoio (UFPR, UFSC e UFMG);

f) pagamento de despesas de exercícios anteriores sem observância dos procedimentos exigidos legalmente (UFSC);

g) transferência de recursos entre contas bancárias de diferentes projetos, com o objetivo de atender problemas temporários na gestão dos mesmos (UFG);

h) ausência de prestação de contas de contratos/convênios (UFAC e UFMG);

i) plano de trabalho não é detalhado o suficiente para estabelecer critérios objetivos que possam estimar os valores e aquisições a serem efetivados no projeto (UFMG);

j) depósito dos recursos repassados pela IFES em bancos não oficiais (UFPR);

- k) ausência de conta específica para movimentação dos recursos do contrato (UFAM);
Achado 3 – Pagamento indevido de taxa de administração (UFPE);
Achado 4 – Ausência de controles internos adequados (UFMG, UFG, UFPR, UFAM, UFAC e UFOP):
- a) as prestações de contas da fundação não são analisadas com efetividade pela IFES, por pessoal capacitado e definido em normas e legislação (UFMG, UFG, UFPR, UFAM, UFC, UFPI, UFPE e UFAC);
 - b) segregação indevida das funções de controle, acompanhada de estrutura deficiente (UFOP).
- Achado 5 – Subcontratação do objeto (UFAM, UFAC, UFMG, UFC, UFF, UFRRJ e UFPE):
- a) ausência de disciplinamento das subcontratações levadas a efeito pela fundação de apoio (UFAM);
 - b) subcontratação indevida do núcleo do objeto (UFMG e UFAC);
 - c) a fundação não preenche critérios de habilitação jurídica e técnica para execução de obras e subcontratou indevidamente (UFC);
 - d) existe repasse de parte do objeto dos projetos, inclusive para outras fundações de apoio (UFF e UFRRJ);
 - e) existe subcontratação do objeto em proporção tal que demonstre que a Fundação não executa diretamente as atividades para as quais foi contratada (UFPE);
- Achado 6 – Realização de pagamentos desvinculados da finalidade do ajuste (UFAM, UFMG e UFPI)
- Achado 7 – Pagamento de bolsas a servidores pelo exercício de cargos e funções comissionados, não regularmente criados, ou, em outros casos, em complementação do valor recebido a título de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, caracterizando, não esporadicidade da participação do servidor e incompatibilidade de horários (UFRN)
- Achado 8 – Restrição ao caráter competitivo da licitação – Direcionamento na contratação (UFBA)
- Achado 9 – A fundação de apoio não tem mantido, durante a execução dos contratos, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de dispensa de licitação (UFPE)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.37 Os achados encontrados na fase de execução de projetos conjuntos entre IFES e fundações de apoio têm, em grande parte, origem nos erros verificados na fase de preparação e assinatura dos respectivos contratos e convênios, já abordados anteriormente.

5.38 Esses problemas concentram-se na composição de equipes dos projetos (pelo excessivo poder dos coordenadores, que pode acarretar favorecimento pessoal e distribuição excessiva de bolsas), subcontratação indevida do objeto do projeto (inclusive para outras fundações de apoio ou empresas pertencentes ou ligadas a servidores da IFES e seus parentes), pagamento de bolsas, em paralelo com contratação de terceiros, com as mesmas finalidades, licitações inexistentes ou mal desenvolvidas, pagamentos antecipados, acompanhamento precário por parte da IFES e inúmeros outros derivados de uma desconexão entre a execução do contrato ou convênio ligado ao projeto e as exigências legais da Lei de Licitações e Contratos e das Instruções Normativas que regem convênios.

5.39 Assim, são necessárias **determinações** às IFES para impedimento ou correção desses procedimentos, centradas em especial nas exigências da Lei nº 8.666/1993.

Questão 6 – A IFES exerce um controle eficiente sobre os contratos, convênios e ajustes celebrados com a fundação de apoio?

Achado 1 – A IFES não analisa, efetiva e tempestivamente, as prestações de contas dos recursos federais repassados à fundação de apoio (UFPI, UFAC, UFG, UFSC, UFMG, UFAM, UFC, UFOP e UFRN):

- a) existência de processos sem prestações de contas (UFMG, UFPE, UFOP e UFSC);
- b) controle de projetos restrito ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos projetos e verificação contábil das prestações de contas, sem análise do cumprimento das metas pactuadas e da efetividade dos resultados alcançados (UFMG, UFF e UFRRJ).
- c) os órgãos e conselhos centrais da IFES não mantêm acompanhamento da atuação da fundação de apoio junto aos departamentos e do montante de recursos gerenciados pela fundação de apoio em projetos conjuntos (UFPI)

Achado 2 – Ausência de controles internos adequados (UFMG, UFPE e UFC);

- a) ausência de tombamento ou de controles adequados sobre os bens adquiridos pela fundação de apoio em contratos/convênios firmados com as IFES (UFC, UFSC, FUFPI, UFPR, UFG e UFAC);
- b) atuação e estruturação inadequada da Auditoria Interna da IFES (UFF, UFRRJ, UFPR e UFBA);
- c) ausência de controle efetivo sobre o limite de carga horária anual cumprida por professores da IFES que ministram cursos de especialização (UFPR);
- d) inexistência de controle contábil (escrituração específica) para ajustes da IFES com a fundação de apoio (UFOP);
- e) ausência de segregação de funções entre os responsáveis pela coordenação, acompanhamento, execução e fiscalização de contratos/convênios formalizados pela IFES com fundações de apoio (UFPR);
- f) contratação pela fundação de apoio, por solicitação do coordenador do projeto (servidor da IFES), de empresas que têm como sócio o próprio coordenador, além de outros docentes da IFES, os quais são também beneficiários de bolsas neste e em outros projetos (UFPR);
- g) beneficiamento de cônjuge de coordenador de projeto, com a concessão de bolsa, na execução de contrato celebrado entre a fundação de apoio e terceiros sem interveniência da IFES (UFPR);
- h) planos de trabalho e projetos básicos deficientes (ausência de relação de contratados) inviabilizam o controle da alocação dos contratados em atividades permanentes da IFES (UFRN e UFPR);
- i) deficiência no controle da sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão (UFC).

Achado 3 – Concessão de bolsa a servidor que é responsável pela análise e aprovação de planos de trabalho em projetos celebrado pela IFES com fundações de apoio (UFPR)

Achado 4 – Ausência de publicidade e transparência dos contratos/convênios celebrado pela IFES com fundações de apoio (UFMG, UFG, UFRRJ, UFF, UFRN e UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.40 A fase de controle e avaliação dos projetos em parceria e dos contratos e convênios deles derivados tem, como mostram os achados de auditoria, muitos pontos críticos que necessitam de correção.

5.41 Inicialmente, é bom que se registre, existem interpretações conflituosas quanto ao caráter dos recursos que transitam pelas fundações de apoio com foco em ações que envolvem as

IFES. No cenário atual, a interpretação corrente concentra-se na vertente financeira desses recursos, fazendo com que as fundações aleguem não estar sujeitas a procedimentos de controle público quando recursos públicos não chegam a elas por transferência direta das IFES. Porém, é possível notar, como ocorreu em muitos achados, que diversas instituições, tanto públicas (FINEP, Fundos Setoriais, etc.) como privadas, destinam diretamente às fundações recursos financeiros que deveriam, de fato, chegar às IFES. Aliado a isto, as equipes constataram que a maioria das ações desenvolvidas por uma fundação de apoio utiliza, de alguma forma, recursos da IFES, portanto públicos: servidores de diversos níveis, laboratórios e equipamentos, insumos de escritório, recursos de tecnologia de informação e também, muito importante, a imagem institucional da IFES junto à sociedade, ponto extremamente crítico, em especial nos cursos de pós-graduação lato sensu.

5.42 Dessa forma, é indispensável **determinação** às IFES para que ampliem o entendimento do que sejam recursos públicos envolvidos em parcerias com fundações de apoio, bem como **proposta** para que este Tribunal também assim passe a **entender**.

5.43 **Determinações** específicas sobre a estruturação dos setores de Auditoria Interna da IFES e da sistemática de prestação de contas das fundações à IFES também são indispensáveis, bem como sobre a forma e disponibilidade de toda a documentação comprobatória da execução dos projetos, contratos e convênios.

5.44 Destaque-se, nesse ponto, proposta para que as IFES, com base no art. 3º da Lei nº 8.958/1994, no art. 9º do Decreto nº 5.205/2004 e nas Portarias Interministeriais MEC-MCT nº 475/2008 e 3.185/2004, adotem contas específicas para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer contratos ou convênios estabelecidos com base na Lei nº 8.958/1994, quando não cabível o repasse direto às IFES pela Conta Única, bem como para que exista rotina contábil também específica para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

5.45 Importante salientar que esta questão de auditoria é uma das mais críticas para o sucesso de um novo cenário regulatório das relações entre IFES e fundações, além de constituir-se em uma das que concentra maior número de indícios de falhas e irregularidades. É questão essencial e, talvez, pré-requisito para que outras propostas tenham efetividade e eficácia.

Questão 7 – Existe cessão de pessoal da IFES para a fundação de apoio e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, incluindo a sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, considerando também o confronto com as possibilidades de pagamento alternativo por serviços eventuais prestados?

Achado 1 – Alocação continuada de docentes em projetos com a fundação de apoio, com percepção perene de bolsas, desconfigurando o caráter esporádico exigido pela legislação (UFAC, UFMG, UFPE e UFRN)

Achado 2 – Ausência de normas específicas regulamentando a concessão de bolsas (UFRRJ, UFF, UFG e UFPR)

Achado 3 – Cessão irregular de servidores da IFES para cargos administrativos na fundação de apoio (FUFPI e UFRN)

Achado 4 – Deficiência no controle da sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão (UFC e UFRR)

Achado 5 – Pagamentos generalizados por meio de bolsa por serviços prestados pelos servidores da IFES, caracterizando a contraprestação de serviços e benefício econômico à fundação de apoio doadora (UFMG, UFRN, UFAC e UFPE)

Achado 6 – Pagamento de bolsas a alunos em projetos regidos pela Lei nº 8.958/1994

(UFC)

Achado 7 – Utilização da maior parte dos recursos de projetos para pagamento de bolsas (UFRRJ e UFF)

Achado 8 – Pagamento de bolsas com valores exorbitantes (UFMG)

Achado 9 – Pagamento de bolsas sem a caracterização requerida pelo § 4º do art. 6º do Decreto nº 5.205/2004 (previsão das bolsas, no teor dos projetos, com a identificação dos valores, periodicidade, duração e beneficiários) (UFMG)

Achado 10 – Utilização de bolsas para pagamento de serviços prestados à fundação de apoio, como subterfúgio para evitar o pagamento de impostos e contribuição previdenciária (UFMG e UFRN)

Achado 11 – Pagamento irregular de docente em regime de dedicação exclusiva por meio de recibo de autônomo (RPA) e percepção concomitante de bolsa (UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.46 A questão das bolsas concedidas pelas fundações de apoio a servidores das IFES é outro ponto crítico desta auditoria. Não se pode esconder que, nas discussões sobre a efetividade dessas instituições do Terceiro Setor, um dos argumentos positivos apresentados é o de que elas podem funcionar como uma ‘oportunidade de complemento salarial’. Não se pode, também, trazer toda uma carga negativa a tal afirmação, desde que esse complemento seja correspondente à execução de tarefas previstas e permitidas em Lei.

5.47 De plano, observa-se que os termos da Lei nº 8.958/1994 (art. 4º, §1º) e do Decreto nº 5.205/2004 (art. 6º e 7º) prevêm, como vimos na descrição do marco regulatório, bolsas apenas para os casos de atividades de ensino, pesquisa e extensão, e desde que não acarretem contraprestação de serviços. Outra exigência é a de que não revertam economicamente ao doador, o que é de difícil discussão no cenário de fundações de apoio, visto que estas não podem ter fins lucrativos e, assim, sempre alegariam que não têm benefícios econômicos em seus projetos.

5.48 A questão da contraprestação de serviços, porém, não se afigura tão polêmica como muitas vezes se alega. Não é difícil constatar, por exemplo, que a atividade docente nos cursos de pós-graduação lato sensu é, com certeza, uma prestação de serviços aos alunos que os pagam. Assim o é em uma universidade privada que oferece tais cursos. Como outro exemplo, temos a execução de tarefas administrativas e de apoio por servidores da área-meio das IFES. Caso a fundação recorresse a terceiros para tais atividades, como encadernação, fotocópia, operações de informática e outros, certamente pagaria como um serviço. Assim, é importante, neste momento, **firmar a posição** de que tais bolsas constituem-se, na verdade, em uma remuneração ilegalmente isenta de tributação, trazendo vantagens ilícitas a seus beneficiários e, adicionalmente, injustas em relação a quem as recebe de outras fontes.

5.49 Outra ponderação que deve ser aqui abordada diz respeito ao conceito de bolsas de ensino. Em nenhum outro cenário, público ou privado, tais bolsas referem-se ao caso de seu beneficiário estar lecionando. Bolsas concedidas por agências como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) são oferecidas para que alguém faça um curso, no Brasil ou no exterior, para sua evolução acadêmica. Bolsas para alunos de ensino, de qualquer nível, são dadas para que ele pague (ou pague parcialmente) seus estudos. No caso das relações entre IFES e fundações, encontram-se inúmeras bolsas concedidas para professores em virtude de atividades de ensino em cursos de graduação ou de pós-graduação, caracterizando nova burla.

5.50 Irregularidade também bem caracterizada nos achados é a que se refere à concessão, pelas fundações de apoio, de bolsas para alunos das IFES, com base na Lei nº 8.958/1994. Tal possibilidade é inexistente na Lei e no decreto regulamentador. A única possibilidade que se vislumbra para essa modalidade de bolsas a alunos é por meio da Lei

nº 11.788/2008, conhecida como Lei do Estágio, recentemente aprovada. Neste caso, porém, a fundação de apoio, se for a concedente, deve se enquadrar nos procedimentos exigidos, que trazem forte comprometimento também da IFES. Não há, ressaltamos, qualquer nexos entre as bolsas previstas na Lei que rege as relações IFES-fundações e as bolsas de estágio.

5.51 Externalidades decorrentes do exposto até aqui também merecem **determinações**, tais como nas irregularidades derivadas da incompatibilidade de cargas horárias de dedicação regular à IFES e trabalhos remunerados por bolsas (em especial para os servidores em dedicação exclusiva) da perenidade de pagamento de bolsas aos mesmos servidores por meio de projetos sequenciados, da concessão de bolsas como compensação ao exercício informal de funções comissionadas, existentes ou não em plano de carreira, e outros.

5.52 Um ponto extremamente crítico, detectado praticamente em todas as auditorias regionais, é o do desnível entre os valores de bolsas oferecidas pelas fundações de apoio e aquelas concedidas pela própria IFES ou por agências de fomento à pesquisa e desenvolvimento. As primeiras têm patamares bem mais elevados e diversificados, sem regulamentação interna, como, aliás, já mencionado na análise de outras questões desta auditoria. Observa-se que a própria diversidade de nomes dados pelas fundações a suas bolsas já acarreta distorções, razão pela qual reputa-se necessária **determinação** para que a nomenclatura das bolsas se atenha ao previsto na legislação (ensino, pesquisa e extensão), o que possibilitará autocontrole e facilidade de acompanhamento posterior, interno ou externo.

5.53 Por último, propõe-se **recomendação** ao MEC para que reveja suas normas e o próprio decreto que regula a carga horária dos professores de ensino superior, de forma a melhor adequar as possibilidades de trabalho em projetos de fundações de apoio à exigida dedicação às suas atividades regulares de professor público, tendo em vista que foram constatadas, também, situações em que os professores acabam por cumprir dedicações mínimas (com controles e registros deficientes nas IFES) para viabilizar a participação em atividades remuneradas pelas fundações. Isto desvirtua a operação regular das IFES, pois, afinal, estão sendo utilizados recursos humanos, salas, materiais, equipamentos, laboratórios públicos. Ressalte-se, ainda, que o professor também está usando, muitas vezes, o conhecimento adquirido e expandido graças autorizações das instâncias da IFES para participar de cursos de aperfeiçoamento acadêmico. E isto, como já mencionado, em um cenário de bolsas isentas de tributação.

Questão 8 – Existe pessoal contratado pela fundação de apoio para atividades na IFES e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, sem alocação para atividades permanentes e sem caracterização de ‘terceirização de serviços’?

Achado 1 – Terceirização irregular de atividade permanente da IFES pela fundação de apoio (UFPR, UFMG, UFAC, UFPE, UFG, UFRN e UFPI).

Achado 2 – Descumprimento de determinação do TCU em que foi vedada a contratação de pessoal, via fundação de apoio, para o exercício de atividades de caráter permanente da IFES (UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.54 A razoável quantidade de achados nessa questão, em contraste com repetidas deliberações do TCU condenando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público) por fundação de apoio interposta, expressamente vedada pelo § 3º do art. 4º da Lei nº 8.958/1994, aliada à observação de um achado específico de seu descumprimento, atestam a persistência do modelo da fundação como intermediária de mão-de-obra.

5.74 Impõe-se, assim, a necessidade de **determinação** às IFES no sentido de fixar prazo para o estancamento das contratações de pessoal, por intermédio de fundações de apoio,

para atividades típicas das instituições, inerentes a seus planos de cargos e salários, por caracterizar contratação indireta de pessoal, e posterior adequação ao cronograma, homologado pelo Acórdão nº 1520/2006 – TCU – Plenário, para a substituição gradual dos contratados por servidores públicos concursados, bem como para o imediato afastamento de todos os contratados que exerçam atividades passíveis de terceirização.

5.55 Importante registrar que a terceirização ‘camuflada’ por bolsas e projetos que se estendem no tempo está sendo abordada em outras questões deste relatório.

5.56 Sugere-se, aqui também, **recomendação** ao MEC para que adote medidas destinadas a aplicar nos casos de aposentadorias e demissões de servidores técnico-administrativos (ou outros que venham a caracterizar a vacância do cargo), o conceito flexível utilizado para a vacância de cargos da carreira docente, usualmente conhecido como ‘professor-equivalente’, o que facilitaria e tornaria mais ágil a substituição de servidores. É nesta classe, a da área-meio, que tradicionalmente se observa a maior parcela de terceirização indevida por intermédio das fundações de apoio.

Questão 9 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, devido pela utilização de bens e serviços da IFES, pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução de cada projeto firmado entre a IFES e a fundação de apoio?

Achado 1 – Ausência de ressarcimento pela utilização de bens e serviços propiciados pela IFES (UFAC, UFAM, UFOP, UFMG, UFRR e UFSC)

Achado 2 – Apenas o ressarcimento pelo uso do espaço da sede da fundação de apoio é feito por instrumento próprio (UFRRJ e UFF)

Achado 3 – Ausência de previsão contratual dos valores de ressarcimento devidos à Universidade pela utilização de seus recursos (UFAM)

Achado 4 – As resoluções da IFES não observam o disposto no item 8.1.18 da Decisão 404/2002-TCU-Plenário, reiterada através do Acórdão 2466/2007-1ª Câmara, segundo o qual o valor do ressarcimento deve ser definido com base no efetivo uso do patrimônio da Universidade (UFPR)

Achado 5 – Previsão indevida de retenção de percentuais de receita para ‘fundos de apoio institucional’ ou similares (UFMG, UFERSA e UFAC)

Achado 6 – Ausência de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional dos recursos arrecadados mediante a utilização, pela fundação de apoio, de bens e serviços próprios da IFES (UFOP)

Questão 10 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, de parcelas arrecadadas pela fundação de apoio e devidas à IFES pela utilização de pessoal, conhecimento, imagem, bens e serviços, em projetos firmados entre ela e a fundação de apoio, inclusive cursos e concursos?

Achado 1 – A gestão dos fundos de ressarcimento (institucional e local) no âmbito da própria fundação de apoio compromete a transparência e o controle na aplicação dos recursos correspondentes (UFG, UFRRJ e UFF)

Achado 2 – Ausência de recolhimento à conta única do Tesouro Nacional dos recursos arrecadados mediante a utilização, pela fundação de apoio, de bens e serviços próprios da IFES (UFOP, UFMG, UFRR, UFAM, UFAC, UFC, UFG, UFPE e UFSC)

Achado 3 – Previsão indevida de retenção de percentuais de receita para ‘fundos de apoio institucional’ ou similares (UFMG, UFAC, UFRRJ, UFF e UFG)

Achado 4 – Realização do vestibular pela fundação de apoio (UFRR, UFG e UFAC)

Achado 5 – Ausência de previsão normativa e contratual dos valores de ressarcimento devidos à Universidade pela utilização de pessoal, conhecimento, imagem, bens e serviços

(UFAM e UFPR)

Achado 6 – Descumprimento de deliberação do TCU que determinou à IFES (UFOP):

a) a inclusão na sua programação orçamentária de dotação que permita o gerenciamento dos recursos arrecadados por meio dos processos seletivos da UFOP, abstendo-se de contratar esse tipo de serviço via Fundação de Apoio (UFOP);

b) que se abstinhasse de movimentar recursos arrecadados nos contratos firmados com a fundação de apoio, recursos públicos em conta diversa da conta única do Tesouro Nacional;

c) alterasse as disposições de Resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, compatibilizando os seus ditames ao disposto nos artigos 56 da Lei nº 4.320/64 e 2º do Decreto nº 93.872/86, observando o princípio da unidade de tesouraria estabelecido nos referidos dispositivos legais;

d) em atenção ao princípio de unidade de tesouraria de que tratam o art. 56 da Lei 4.320/1964, o art. 92 do Decreto-lei 200/1967 e o art. 2º do Decreto 93.872/1986, no prazo de 90 (noventa) dias:

d-1) abstenha-se de realizar a arrecadação e o gerenciamento de receitas oriundas de processos seletivos (vestibular) e de museu em contas correntes diversas da Conta Única da União;

d-2) abstenha-se de realizar a gestão de recursos de fundos em contas correntes diversas da Conta Única da União;

d-3) proceda ao encerramento de todas as contas correntes bancárias irregulares mantidas para fins análogos aos mencionados nos dois itens anteriores.

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais (questões 9 e 10)

5.57 Os achados desta questão configuram importantes observações no cenário atual do relacionamento IFES – fundações.

5.58 Inicialmente, nota-se que os recursos financeiros envolvidos no desenvolvimento de um projeto em parceria permanecem, na maior parte dos casos, sob a guarda da fundação de apoio, em suas contas bancárias, e sob o controle quase que total dos coordenadores de cada projeto. A IFES, mesmo quando se trata de recursos de seu orçamento, realiza o repasse para a fundação no início do projeto, recebendo prestação de contas, quando esta de fato é apresentada, apenas ao final de sua execução. Como já mencionamos na abordagem de outra questão de auditoria, recursos de outras fontes, públicas ou privadas, também chegam diretamente às contas da fundação. Este fato, aliado à ausência, nas planilhas de custos e preços dos projetos, da estimativa dos ressarcimentos devidos à IFES por uso de seus recursos humanos, físicos ou mesmo intangíveis, faz com que parcelas a ela devidas só retornem à Conta Única, na rubrica de recursos próprios arrecadados, de forma parcial e, ainda assim, em raros momentos ao longo do exercício. Cria-se, assim, um cenário de descontrole e falta de transparência, propiciando terreno fértil para irregularidades, como, aliás, ocorreu na crise que levou à renúncia do reitor da UnB.

5.59 Em regra, as parcelas que deveriam retornar à IFES permanecem em contas da fundação de apoio, usualmente denominadas ‘fundos de apoio institucional’, modalidade que não tem qualquer previsão legal expressa na Lei nº 8.958/1994 ou no seu decreto regulamentador. O procedimento correto seria, como já dito, o estabelecimento dos ressarcimentos cabíveis à Conta Única, com base nos custos envolvidos, e, se for o caso, de parcela de apoio que conste também nas planilhas de cada projeto.

5.60 Bens adquiridos na execução de determinados projetos também não têm rotina adequada de incorporação ao patrimônio da IFES, como mostram os achados de auditoria, com registros apropriados em lotes, de tempos em tempos, sem vinculação direta aos projetos originários e às respectivas prestações de contas, o que não garante a fidedignidade e integralidade dessa incorporação. Sugerem-se, assim, **determinações** às IFES para que não permitam a existência de fundos fixos de apoio institucional, para que zelem pela inclusão nos

projetos e contratos com fundações de planilhas adequadas de custos e preços, para que efetuem a incorporação de bens ao fim de cada projeto de forma conexas com suas prestações de contas e para que não permitam uso de seus recursos, de qualquer espécie, sem o devido ressarcimento por quem os utiliza.

5.61 De igual modo, é desejável a centralização absoluta de receitas auferidas pelas fundações em nome das IFES, tanto pela dicção literal da lei quanto pelos riscos de abusos e desvios que a experiência do modelo vigente tem demonstrado. Inúmeras atividades apoiadas por fundações envolvem a captação de recursos pulverizados, muitas vezes em espécie (venda a varejo em livrarias, farmácias ou lojas de produtos agropecuários; ingressos para exposições, museus e feiras; estacionamento; etc.), que as fundações podem legitimamente executar como um serviço de apoio administrativo à IFES. Este serviço em si, desde que combinado com a obrigação do recolhimento diário na Conta Única, não se afigura uma burla ao princípio de unidade de tesouraria, além de representar alternativa de maior economicidade ante a opção de recolhimento via GRU de todo e qualquer recebimento pulverizado. Utiliza-se assim o serviço contratado exatamente para as finalidades prescritas na lei: a execução direta de serviços administrativos auxiliares com maior eficiência e agilidade, sem intervenção na gestão financeira das receitas públicas.

5.62 Nesse sentido, sugerem-se as seguintes determinações às IFES:

- abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que estabeleçam o procedimento de transferir à fundação a arrecadação de recursos provenientes de prestação de serviços a terceiros, ressalvados aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela IFES nos termos das Resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos estritos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/1994;

- abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que, em qualquer caso, estabeleçam mecanismos de ‘gestão de recursos’ genéricos de unidades gestoras, destinados à captação de receitas de naturezas distintas e execução de despesas de caráter eventual ou rotineiro desvinculadas de projetos específicos;

- abstenham-se de utilizar um contrato ou convênio regularmente celebrado com fundação de apoio (vinculado a um projeto específico) para a arrecadação de receitas ou a execução de despesas não oriundas da execução do objeto contratado;

- controlem rigorosamente a arrecadação de receitas ou a execução de despesas das unidades gestoras por intermédio de fundações de apoio, com vistas a evitar o início ou prosseguimento da execução financeira dessas atividades através de fundação na inexistência de contrato ou convênio formalizado nos termos da Lei nº 8.958/94.

- providenciem o recolhimento diário à conta única da Universidade dos ingressos dos recursos em questão, inclusive aqueles apontados no item XLVII acima, explicitando esta exigência no instrumento contratual ou no convênio e estabelecendo mecanismos de controle e conciliação dos valores arrecadados, em atendimento ao art. 164 § 3.º da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2.º do Decreto nº 93.872/86;

- procedam ao recolhimento à conta única da IFES, no prazo máximo de trinta dias a contar da ciência desta deliberação, do saldo de todos os recursos atualmente mantidos nas fundações de apoio a título de recursos devidos à instituição e às unidades acadêmicas como ressarcimento ou remuneração pela participação na prestação de serviços cuja arrecadação financeira esteja a cargo da fundação, bem como dos saldos dos contratos de mesma natureza atualmente existentes, dando cumprimento ao art. 164 § 3.º da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2.º do Decreto nº 93.872/86);

5.63 Tendo em vista que, praticamente em todas as IFES auditadas, foram

apresentados argumentos de gestores e das fundações de que os procedimentos corretos esbarravam no problema do ‘achatamento’ da fonte de recursos próprios arrecadados (fonte orçamentária 250 ou similares), sugere-se **determinação** aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão para que orientem todas as IFES para que façam previsões orçamentárias realistas das fontes de receita de recursos próprios arrecadados, mitigando as alegações de imprevisibilidade quanto a atividades realizadas em parceria com fundações de apoio, em especial aquelas já inseridas na rotina acadêmica, como cursos de pós-graduação e concursos vestibulares, devendo os ministérios envolvidos, em contrapartida, não efetuar nenhuma ação de limitação irrealistas dos tetos dessas fontes orçamentárias.

Questão 11 – Há casos de repasse, da IFES à fundação de apoio, de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro ou alocados para o programa REUNI, em especial para obras de expansão, reforma ou reaparelhamento?

Achado 1 – Repasse, ao final de exercícios financeiros, direto para a fundação de apoio, de recursos orçamentários recebidos nessa ocasião, bem como de repasse total de recursos oriundos do Programa Reuni, que serão gerenciados financeiramente pela fundação de apoio, inclusive para obras de reforma ou expansão (UFAM, FUFPI, UFAC, UFOP, UFRN, UFC, UFMG, UFF, UFRRJ, UFG, UFPE, UFAC, UFRR e UFBA)

Achado 2 – A IFES tem empenhado os recursos recebidos ao final de cada exercício em seu próprio nome por orientação do MEC (UFPR)

Achado 3 – A IFES tem empenhado os recursos recebidos ao final de cada exercício em seu próprio nome (UFBA)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.64 O tema desta questão diz respeito a um dos argumentos mais fortes dados pelos gestores das IFES para justificar ações de repasse de recursos financeiros às fundações de apoio, de forma mal planejada e que propicia todo um cenário de falhas e irregularidades posteriores. De fato, como constatarem as auditorias regionais, são recorrentes os repasses de recursos orçamentários para as IFES, oriundos em especial do Ministério da Educação, em ocasiões muito próximas do final do exercício financeiro, inviabilizando a aplicação direta pela IFES. Nessas circunstâncias, em flagrante ilegalidade, seus dirigentes empenham os recursos para suas fundações de apoio (ou mesmo para a própria IFES), realizando a execução físico-financeira no exercício seguinte. Isto tem especial relevância na vertente de obras e serviços de engenharia, intensificada recentemente com as liberações de recursos relativos ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, conhecido como Reuni.

5.65 Importante registrar que o projeto de lei orçamentária para 2009 contém significativas alterações destinadas a permitir a reabertura, pelas IFES, no exercício seguinte, de créditos suplementares mediante a utilização de recursos provenientes do excesso de arrecadação de receitas próprias e do superávit financeiro do exercício anterior:

‘Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 e os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:

[..]

XV – ao atendimento de despesas no âmbito da Fundação Joaquim Nabuco, do Instituto Nacional de Educação de Surdos, do Instituto Benjamim Constant, do Colégio Pedro II, das

Instituições Federais de Ensino Superior, das Escolas Técnicas Federais, dos Centros Federais de Educação Tecnológica, das Escolas Agrotécnicas Federais e dos Hospitais Universitários, integrantes do Ministério da Educação, classificadas nos grupos de natureza de despesa '3 – Outras Despesas Correntes', '4 – Investimentos' e '5 – Inversões Financeiras', mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) anulação de até 50% (cinquenta por cento) do total das dotações orçamentárias consignadas a esses grupos de natureza de despesa no âmbito de cada uma das entidades;
- b) excesso de arrecadação de receitas próprias geradas por essas entidades;
- c) superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2008, de cada uma das referidas entidades; e
- d) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2008, relativo a receitas vinculadas à educação, até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo, nos referidos grupos de natureza de despesa, não utilizado no exercício de 2008, desde que para aplicação nos mesmos subtítulos em 2009;

5.66 O MEC tem assegurado ao TCU, em sucessivas reuniões com técnicos da Casa, que a sistemática proposta é a solução para a questão dos recursos recebidos pelas IFES em final de exercício.

5.67 Faz-se necessária, assim, **determinação** às IFES para que evitem emitir, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício para fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício, sem a devida utilização das possibilidades oferecidas pelos artigos das Leis Orçamentárias e de Diretrizes Orçamentárias anuais que permitam a reabertura de créditos, no exercício seguinte, mediante a utilização de recursos provenientes do excesso de arrecadação de receitas próprias e do superávit financeiro do exercício anterior e também sem o devido planejamento tempestivo de processos licitatórios e empenhos cabíveis para recursos cuja liberação já esteja prevista para o respectivo exercício financeiro.

5.68 No tocante, em especial, aos recursos que já estão sendo disponibilizados para as IFES oriundos do Reuni, há necessidade de **determinação** no sentido de que não devem ser repassados diretamente para fundações de apoio, sob a alegação de impossibilidade de execução orçamentária nos regimes temporais legalmente determinados, pois esses recursos têm cronograma previamente determinado entre o Ministério da Educação e as IFES, que permite a adoção das devidas ações de gestão licitatória.

5.69 Outra **determinação** às IFES é necessária para que se abstenham de transferir para fundações de apoio recursos destinados à execução de obras, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, dada a pluralidade de opções de escolha, no mercado, aliada à incapacidade de as fundações executarem tais ações sem que ocorra subcontratação, direta ou indireta, da totalidade do objeto.

5.70 Uma vez que os resultados dos dispositivos de flexibilidade orçamentária supramencionados dependem, de forma crítica, do apoio técnico, administrativo e político dos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, faz-se necessária também **determinação** a estes para que deflagrem ações para maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias autorizadas pela LOA, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas.

5.71 A esses Ministérios e também ao de Ciência e Tecnologia é necessária **determinação** para que corrijam a falha, tendo em vista que, em primeira instância, a responsabilidade pela liberação intempestiva de recursos é deles e não dos gestores das IFES, abstendo-se de efetuar repasses de recursos financeiros que caracterizem inviabilidade de

execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício, executando esses repasses de forma planejada tempestivamente de modo a evitar essa inviabilidade e situações de irregularidades nos empenhos para fundações de apoio ou para as próprias IFES.

5.72 Relativamente à orientação do MEC, detectada na UFPR, para que a IFES empenhe recursos recebidos ao final do exercício em seu próprio nome, somos favoráveis à realização, no âmbito do TC 017.671/2008-6, das audiências sugeridas, tendo em vista que a prática afronta as regras estabelecidas nos artigos 61, 62, 63 e 64 da Lei nº 4.320/1964 e as rotinas de execução orçamentária da despesa pública, que proíbem a liquidação e pagamento de despesa em CNPJ diverso do que foi empenhado, em especial a audiência do Secretário do Tesouro Nacional para que esclareça a falha no Sistema SIAFI, que permite, à revelia da legislação que informa a execução da despesa na administração federal, a liquidação e pagamento de despesa em CNPJ diverso do que foi empenhado, sem prejuízo de se **determinar**, neste processo consolidador, que a Secretaria do Tesouro Nacional, responsável por administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, a teor do art. 10, inciso XVIII, do Decreto 6531/2008, providencie a imediata implantação de mecanismos de controle automático no Sistema SIAFI que assegurem que a liquidação e pagamento de uma despesa se dê exclusivamente em favor do CNPJ em nome do qual a despesa foi empenhada, em atendimento ao disposto nos artigos 58, 61, 62, 63 e 64 da Lei nº 4.320/64, que proíbem a liquidação e pagamento de despesa em CNPJ diverso do que foi empenhado.

Questão 12 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, fundações de apoio para ações relativas à apropriação de resultados de pesquisas (patentes, royalties, etc.) ou em ações ligadas à Lei da Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004)

Achado 1 – A fundação, além de não participar das operações cobertas pela Lei de Inovação Tecnológica, não desempenha o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente da IFES ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito da IFES (UFRRJ, UFF, UFG e UFPR)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.73 Os achados regionais constataram, de forma direta, a inexistência da aplicação da Lei da Inovação Tecnológica no âmbito das IFES. A atuação das fundações no ‘papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente da Ifes ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito da Ifes’ já preconizado por este Tribunal em vários acórdãos, não encontra cenários de oportunidades, tendo em vista a negligência dos atores envolvidos no uso da Lei de Inovação.

5.74 Necessária é, assim, **determinação** às IFES para que definam normativos internos que delimitem e incentivem ações nas vertentes de inovação e pesquisa tecnológica no ambiente produtivo e que tragam para o cenário acadêmico e técnico-administrativo da IFES resultados que devem nela permanecer, especialmente em termos de patentes e royalties, evitando a dispersão e apropriação desses resultados por agentes privados e buscando, se cabível, a parceria com fundações de apoio prevista na Lei de Inovação Tecnológica.

5.75 Com conexão a esta questão, observou-se nas auditorias regionais, conforme já mencionado em outros pontos deste Relatório, que existem muitos repasses de recursos públicos, diretamente para fundações de apoio, por órgãos de fomento a pesquisas ou de empresas estatais

nelas interessadas, com posterior desenvolvimento de projetos sob a égide da Lei nº 8.958/1994, inclusive com concessão de bolsas e utilização de recursos humanos e materiais das IFES.

5.76 Assim, é imprescindível **determinar** aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que orientem todas as suas agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, em virtude da impossibilidade estabelecida em seu art. 1º, devendo tais instrumentos envolverem obrigatoriamente as IFES que cederão recursos materiais, humanos ou de conhecimento para as correspondentes execuções, devendo as fundações de apoio participarem, se julgado cabível, como intervenientes com deveres devidamente especificados nos termos dos correspondentes contratos ou convênios. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve, ainda, avaliar a possibilidade de estender tal orientação a toda a Administração Pública Federal.

Questão 13 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, a sistemática introduzida pela Lei nº 11.314/2006, que altera a Lei nº 8.112/1990, para pagamento de Gratificação de Cursos e Concursos, remunerando diretamente servidores envolvidos na logística, preparação e execução de cursos de pós-graduação ou extensão, bem como de vestibulares ou concursos públicos?

Achado 1 – A Gratificação de Cursos e Concursos foi remanejada, na estrutura orçamentária, das rubricas de pessoal para as de custeio, dificultando seu uso efetivo para pagar servidores envolvidos nas atividades-alvo dessa gratificação (UFRRJ e UFF)

Achado 2 – A IFES não tem utilizado a sistemática introduzida pela Lei nº 11.314/2006, para pagamento de Gratificação de Cursos e Concursos, que remuneraria diretamente servidores envolvidos na logística, preparação e execução de cursos de pós-graduação ou extensão, bem como de vestibulares ou concursos públicos, possibilitando assim uma alternativa ao usual pagamento por meio das fundações de apoio (UFRRJ, UFF, UFRR e UFPR).

Achado 3 – Pagamento de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso irregular em face de as atividades executadas constituírem atribuições permanentes dos servidores, nas áreas em que são lotados (UFRN)

Estratégia de consolidação de propostas para os achados locais

5.77 O gerenciamento de cursos de pós-graduação lato sensu pelas fundações de apoio é uma das questões mais críticas para a análise do relacionamento objeto desta auditoria. Tendo em vista que o Parecer CNE/CES nº 364/2002 considerou que esses cursos podem ser cobrados e não constituem atividade regular da IFES, passaram eles a ser gerenciados pelas fundações de apoio para permitir, então, a arrecadação das taxas e mensalidades e os pagamentos aos professores que neles ministrassem aulas. Esses pagamentos teriam dificuldades de ser realizados no âmbito da IFES exatamente pelo fato de os cursos não serem regulares e suas previsões orçamentárias de pessoal não comportarem o pagamento.

5.78 Com o advento da Gratificação de Cursos e Concursos – GCC instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, abriram-se novas possibilidades para a remuneração, por meio do Siape, de servidores envolvidos em atividades diversas de cursos de formação e capacitação e também em concursos públicos de acesso e seleção.

5.79 A GCC poderia, assim, ser usada para remunerar os professores dos cursos de pós-graduação lato sensu, embora persistam dúvidas se os pagamentos são aplicáveis exclusivamente aos cursos que envolvam servidores públicos (ou de formação destes) e dados também por servidores públicos.

5.80 Essa gratificação, antes alocada pelo MEC na rubrica de pessoal, foi

posteriormente remanejada para as rubricas de custeio, o que dificultou ainda mais sua aplicação pelas IFES.

5.81 Alguns achados detectaram, também, falhas no acompanhamento acadêmico desses cursos de pós-graduação, devido ao fato de a IFES delegar à fundação de apoio não apenas a gerência financeira e administrativa dos cursos mas toda a sua condução. Temos, por exemplo, o desrespeito à exigência de que 50% dos professores sejam mestres ou doutores e também a constatação de que, em muitos cursos, os professores não são do quadro da IFES que os oferece.

5.82 Outro ponto que causa certa confusão é a interpretação de que cursos de pós-graduação lato sensu estão na vertente acadêmica de extensão, para forçar algumas conexões com fundações de apoio e concessão de bolsas, posição com a qual não podemos concordar, dada a visível correlação com a área de ensino, como aliás ocorre nas universidades privadas. Frise-se que esses cursos, nas IFES, são ligados às Pró-Reitorias de Pós-Graduação e não às de Extensão.

5.83 A base de enquadramento dos cursos de pós-graduação lato sensu (especialização) na vertente de ensino é o art. 44 da LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996, incisos III e IV:

‘Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.’

5.84 Por essas razões, propomos seja realizada **determinação** às IFES para que:

– adequem os cursos de pós-graduação lato sensu ao art. 9º da Resolução CNE/CES nº 1/2001, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores, zelando também para o cumprimento de todas as demais exigências dessa Resolução e do Parecer CNE/CES nº 364/2002;

– não permitam o pagamento de Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 de forma concomitante com remuneração por bolsas ou por pagamento de serviços extraordinários, que caracterize duplicidade pelas mesmas horas-aula ministradas;

– apliquem, sob orientação do MEC, todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/ 2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores, ilegais em confronto com a Lei nº 8.958/1994, quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, inclusive pós-graduação lato sensu, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores;

– insiram os cursos de pós-graduação lato sensu em seus processos acadêmicos e administrativos regulares, sem a condução exclusiva de fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES nº 364/2002 considerou tais cursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES nº 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos.

5.85 Cabe também **determinação** ao MEC para que oriente, no que couber, as IFES sobre como tornar efetiva a coordenação acadêmica, pelas IFES, de seus cursos de pós-

graduação lato sensu.

5.86 Para dirimir as dúvidas sobre a aplicabilidade e abrangência da Gratificação de Cursos e Concursos, deve ser feita **determinação** aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão para que orientem as IFES sobre a aplicação de todas as possibilidades oferecidas por essa GCC, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, bem como de concursos, incluindo vestibulares e de provas e títulos para seleção de servidores, devendo também ser garantida a inclusão dos recursos orçamentários para tal pagamento nas devidas rubricas de pessoal.

Questão 14 – Quais são as possíveis práticas de boa gestão existentes no cenário atual e quais as sugestões potenciais dos gestores e da equipe a serem acrescentadas às propostas já feitas pelo TCU acerca do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, incluindo sugestões de mudanças legislativas ou de orientações ministeriais nos instrumentos que regem esse relacionamento?

Achado 1 – A fundação de apoio utiliza contas específicas para cada projeto firmado, seja com a IFES, seja com qualquer outra entidade (UFBA)

Achado 2 – A IFES passou a exigir da fundação de apoio, em cumprimento à determinação deste Tribunal, o recolhimento à conta única da IFES dos saldos dos recursos arrecadados junto a terceiros na execução de contratos ou instrumentos congêneres celebrados entre as partes (UFPR)

Achado 3 – As taxas do Concurso Vestibular 2008/2009 serão recolhidas diretamente à conta única da IFES, em atendimento à determinação deste Tribunal (UFPR)

Achado 4 – Recolhimento das receitas do vestibular e dos cursos de pós-graduação lato sensu na Conta Única da UFSC (UFSC).

Achado 5 – Estabelecimento de limite mensal para pagamento de beneficiários que recebem por bolsas (UFSC)

5.87 A partir desta questão, não foram geradas propostas diretas mas coletaram-se elementos para agregar a outras proposições, tais como as dos instrumentos normativos internos das IFES, suas rotinas de prestações de contas e também as práticas contábeis de ressarcimento às IFES.

6. CONCLUSÃO

6.1 O conjunto de achados desta FOC demonstra a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994:

a) os achados demonstram que a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional.

b) restou evidenciada a debilidade da fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais, fato de extrema relevância tendo em vista que um efetivo controle destas entidades de natureza privada deve alcançar o conjunto das finanças e da contabilidade fundacional, competência privativa do Ministério Público.

c) embora residuais, são significativos os achados que demonstram a contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais.

d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994.

e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio.

f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle.

g) é patente, pelo conjunto significativo de achados, que os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo.

h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes – normas previamente aprovadas pelo órgão de direção superior da instituição, sem prejuízo de suas atribuições funcionais, fora da jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica – tem sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços.

i) os achados evidenciam que o pessoal contratado para os projetos, não integrantes dos quadros da instituição apoiada, tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público).

j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante, estatuído no art. 6º da Lei nº 8.958/1994, tem sido constantemente solapado, quando não esquecido, pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração sobre os valores contratados e pela sua retenção em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional), contrariando o princípio da unidade de caixa que impõe o recolhimento de receitas públicas ao caixa único do Tesouro Nacional.

k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

6.2 Esse conjunto de achados impõe, paralelamente à proposta de retomada da agenda positiva da Autonomia Universitária, a adoção, pelo poder executivo federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

6.3 As propostas sugeridas no capítulo anterior e discriminadas, com os respectivos critérios de auditoria, na proposta de encaminhamento, são medidas destinadas à consecução deste propósito e podem ser tipificadas nos seguintes grupos principais:

- a) **propostas evolutivas de caráter regulador;**
- b) **propostas evolutivas com foco em controle e transparência;**
- c) **propostas de caráter original e inovador;**
- d) **propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal;**
- e) **propostas dirigidas aos ministérios supervisores e ao TCU.**

6.4 No primeiro grupo – **propostas evolutivas de caráter regulador** – são sugeridas determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, para a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e o acompanhamento de requisitos de credenciamento.

6.5 No segundo grupo – **propostas com foco em controle e transparência** – são sugeridas, dentre outras, determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade, à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao relacionamento das IFES com suas fundações e a induzir a segregação de funções nas ações de formulação, aprovação, execução, avaliação e prestação de contas de projetos.

6.6 No terceiro grupo – **propostas de caráter original e inovador** – sugerem-se medidas de aprimoramento do controle dos ajustes regidos pela Lei nº 8.958/1994 por meio de

capítulo específico nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES sobre seu relacionamento com as fundações de apoio, medidas destinadas a evitar as distorções observadas no modelo (bolsas irregulares, cursos de pós-graduação descolado das IFES, fundos de apoio institucional irregulares), propostas de alteração das normas que informam o relacionamento das IFES com suas fundações e proposta para retomada da agenda da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

6.7 No quarto grupo – **propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal** – são sugeridas determinações às IFES e, no que couber, às fundações de apoio, também destinadas a distorções do modelo (entendimento menos elástico do conceito de ‘ desenvolvimento institucional ‘, abrangência do conceito de recursos públicos, correta incorporação de bens adquiridos por fundações de apoio ao patrimônio da IFES, substituição gradual de pessoal contratado irregularmente por fundações de apoio).

6.8 No quinto e último grupo – **propostas dirigidas aos ministérios supervisores e ao TCU** – sugere-se que o TCU firme entendimentos sobre o relacionamento IFES x fundações e que o MEC, o MCT e o MPOG adotem medidas, entre outras, destinadas a agilizar o trâmite de suplementações orçamentárias e a alterar a redação de normas que informam o relacionamento em foco.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1 Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

A – Determinar a todas as IFES que efetuem as ações a seguir relacionadas, enviando a este Tribunal, no prazo de 6 meses a partir da ciência da deliberação, relato circunstanciado dos resultados de sua implementação:

I – elaborem e implantem, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência e nos artigos 3º a 6º da Lei nº 8.958/1994, ato normativo interno dispendo sobre os procedimentos relativos às contratações de projetos junto às suas fundações de apoio, em que se preveja, por parâmetros objetivos e sempre que possível quantitativos, entre outras disposições:

a) individualização do contrato por projeto devidamente aprovado pelo órgão competente da IFES (art. 55, inciso I, da Lei nº 8666/1993);

b) registros centralizados de todos os projetos executados e/ou desenvolvidos pela Fundação de Apoio (art. 1, § 4º, do Decreto nº 5205/2004).

c) elaboração prévia e detalhada dos planos de trabalho referentes a cada projeto contratado (projeto básico referido na Lei nº 8666/1993 ou Plano de Trabalho referido no Decreto nº 6.170/2007 e normativos correlatos);

d) obrigatoriedade (art.3º, inc. II, da Lei nº 8958/1994) de que a prestação de contas seja formalmente analisada no âmbito da IFES, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores de projetos, mediante a produção de um laudo de avaliação que deve atestar a regularidade de todas as despesas arroladas, em conformidade com a legislação aplicável, conferir o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do plano de trabalho, bem como assegurar o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme art. 58 da Lei nº 4320/1964;

e) publicidade de todos os projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas (inclusive seus resultados e valores), por todos os meios disponíveis, especialmente o Boletim Interno e o portal da IFES, para que a comunidade acadêmica tome conhecimento e os interessados em participar possam se habilitar (art. 37, caput, da Constituição Federal), respeitando, quando cabíveis e exigíveis por financiadores externos à IFES, as cláusulas de

confidencialidade legal estabelecidas em instrumentos formalizadores;

f) necessidade de que a Universidade conste como partícipe ou interveniente nos contratos ou convênios celebrados entre a Fundação e terceiros, quando forem regidos pela Lei nº 8.958/1994, estabelecendo a exigência de ressarcimento para a IFES, recolhida diretamente na Conta Única, sempre que for utilizada a infra-estrutura física, servidores ou mesmo a imagem institucional da Universidade;

g) o teto máximo de valores de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para servidores envolvidos em projetos, referenciados a valores de bolsas pagas por instituições oficiais de fomento a essas áreas;

h) teto máximo recebível por servidor, em bolsas desses tipos, preferencialmente referenciado em percentual relativo à sua remuneração regular e correspondente ao total de bolsas recebido pelo servidor;

i) carga horária máxima semanal do servidor dedicada a projetos de ensino, pesquisa ou extensão que acarretem pagamentos de bolsas, com teto máximo de 60 horas totais entre a atividade regular, a dos projetos remunerados por bolsas e a de quaisquer outras possíveis atividades quando permitidas por lei;

j) definição exata da periodicidade e repetição máxima de atividades de ensino, pesquisa ou extensão aceitável para servidores de dedicação exclusiva para a possibilidade de enquadramento ao critério de colaboração esporádica previsto no Decreto nº 94.664/1987;

k) definição precisa e objetiva da repartição de receitas e recursos oriundos dos projetos em parceria.

II – implantem, de imediato, com base no estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, rotinas e documentos de encaminhamento dos projetos, devidamente inseridos em sistemas de tecnologia de informação, que contenham todas as informações que os caracterizem perfeitamente com vistas à formalização futura dos respectivos instrumentos de contratação, tais como definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos discriminados como pertencentes (com matrícula SIAPE) ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (também com matrícula SIAPE caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes;

III- incluam, em seus Relatórios Anuais de Gestão, capítulo específico sobre o relacionamento com suas fundações de apoio, contendo pelo menos as seguintes informações:

l) transcrição dos regulamentos internos atualizados que regem esse relacionamento com as fundações de apoio;

m) transcrição das normas internas que regem a dedicação máxima de servidores da IFES a projetos em parceria com as fundações de apoio, caso não abrangidas no item anterior, em termos de carga horária, número de projetos e valores de remuneração;

n) relação das fundações que desenvolvem projetos em parceria com a IFES, com os respectivos credenciamentos e vigências junto ao MEC e MCT;

o) volume financeiro de recursos repassados, pela IFES, para as fundações no último exercício e sua representatividade percentual em relação aos recursos totais orçamentários, para custeio e investimento, da IFES;

p) recursos financeiros recebidos diretamente pelas fundações de apoio, de terceiros públicos ou privados, para desenvolvimento de projetos, em parceria com a IFES, sob a égide da Lei nº 8.958/1994;

q) relação de projetos desenvolvidos pelas fundações sob a égide da Lei nº 8.958/1994, utilizando recursos financeiros, materiais, humanos ou de imagem da IFES, discriminada por número do contrato ou convênio, objeto, valor envolvido e vigência;

r) número e valor total de bolsas concedidas pela fundação para servidores da IFES,

discriminadas por tipo, valor-padrão e respectivo número de beneficiários;

s) avaliação qualitativa e quantitativa, da Reitoria sobre os resultados, no exercício, da parceria entre a IFES e as fundações de apoio;

t) descrição da sistemática vigente de análise de prestações de contas, pela IFES, dos projetos desenvolvidos com fundações de apoio;

u) departamentos atingidos pelas parcerias com fundações de apoio e parcela percentual dos recursos disponibilizados a cada um relativa ao total de departamentos da IFES;

v) descrição dos meios de divulgação/publicidade institucional utilizados pelas IFES junto à comunidade acadêmica e à sociedade para seu relacionamento com fundações de apoio.

IV – façam a ampla divulgação, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade e da Publicidade, pelos meios que julgarem cabíveis, em especial nos Boletins Internos e nos portais ou sítios da IFES em redes gerais de informação, como a Internet, de possibilidades estruturadas de obtenção, por toda a comunidade acadêmica e por toda a sociedade, de dados sobre seu relacionamento com fundações de apoio, incluindo obrigatoriamente os dispositivos legais e regulamentadores internos e externos, a sistemática de elaboração e aprovação de projetos, as possibilidades potenciais para todos os departamentos, a relação de projetos desenvolvidos e em andamento com objetos, metas e indicadores, as regras aplicáveis às bolsas com a divulgação de beneficiários e valores recebidos, montantes financeiros gerenciados em parceria, endereços de portais e sítios das fundações de apoio e outras informações julgadas relevantes;

V – acompanhem, com o devido rigor e de forma tempestiva, tendo em vista os Princípios Constitucionais da Publicidade e da Eficiência e o disposto no inciso III do art. 2º da Lei nº 8.958/1994, as providências, por parte de suas fundações de apoio, para o cumprimento dos critérios de credenciamento ou credenciamento constantes da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07/10/2004, com as modificações introduzidas pela Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de 14/04/2008 ou outras que lhes venham a substituir, de forma a permitir a adoção das medidas corretivas necessárias para evitar contratos ou convênios que venham a se tornar irregulares pelo descumprimento de fundação de apoio à IFES, alertando seus dirigentes que a assinatura de contratos/convênios com fundações de apoio não-credenciadas poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

VI – estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios (neste caso, apenas quando existir interesse comum entre as partes e sob a égide do estabelecido no Decreto nº 6.170/2007) individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, como estabelecido no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo ‘guarda-chuva’ não previstos nesse instrumento legal e também vedados pela Instrução Normativa nº 2/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu art. 3º, alertando seus dirigentes que a assinatura de convênios/contratos com objetos genéricos poderá ensejar a declaração de nulidade destes instrumentos pelo TCU e a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

VII – promovam, de imediato, a adequação dos atuais instrumentos que não se enquadram à forma acima disposta;

VIII – firmem esses contratos atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único

servidor, em especial nos coordenadores de projetos, procedimentos esses baseados nos Princípios Constitucionais da Moralidade e da Publicidade e nas Leis nas. 8.666/1993 e 4.320/1964, tendo em vista a necessidade de envolvimento da estrutura de acompanhamento e controle e da Direção Superior da IFES e não apenas dos departamentos vinculados ao projeto;

IX – zelem para que esses contratos e convênios firmados entre a IFES e fundações de apoio sigam todos os ditames estabelecidos para esses instrumentos pela Lei nº 8.666/1993, pelo Decreto nº 6.170/2007 e pelos demais normativos aplicáveis;

X – abstenham-se de permitir, com vistas ao perfeito enquadramento aos artigos 1º, 4º e 6º da Lei nº 8.958/1994, a existência de projetos seqüenciados no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica, que possam permitir a ocultação da prestação de serviços de caráter permanente ou o pagamento de bolsas com duração irregular a servidores da IFES, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio para viabilizar estas irregularidades poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XI – zelem, com base no art. 37, em especial em seu inciso XXI, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º da Lei nº 8.958/1994 e 1º, § 3º do Decreto 5.205/2004, para que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando-se quaisquer enquadramentos, nesse conceito, de atividades elencadas nas recentes Instruções Normativas nº 2 e 4/2008 – MPOG/SLTI ou outras que vierem a ser editadas com o mesmo fim, tais como ações de manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES, como requer o art. 2º do Decreto nº 5.205/2004, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio em desconformidade com essas regras poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XII – atentem, no caso de estabelecimento de contrato com fundação de apoio para apoiar a realização de concursos vestibulares, para a perfeita caracterização desse objeto como de desenvolvimento institucional nos moldes determinados no item anterior, estabelecendo critérios qualitativos e quantitativos de diferenciação que permitam justificar a conveniência, por relação custo-benefício, da dispensa de licitação, se cabível, e garantindo, também, o uso dos recursos arrecadados apenas no âmbito do respectivo concurso, com os saldos obtidos retornando à IFES pelos devidos processos orçamentários, na Conta Única, na rubrica de recursos próprios arrecadados, assim como a própria arrecadação inicial dos valores de inscrição;

XIII – normatizem e fiscalizem a atuação de coordenadores de projetos, com vistas a evitar favorecimento, nas composições de equipes, para cônjuges e parentes de servidores da instituição, não integrantes dos quadros das IFES, bem como a contratação de empresas, pelas fundações de apoio, nas quais participem de alguma forma, ou ainda o direcionamento de bolsas em benefício dessas pessoas, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio para viabilizar estas irregularidades poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no

âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XIV – abstenham-se de permitir, nos contratos e convênios com fundações de apoio regidos pela Lei nº 8.958/1994, a subcontratação total do objeto, por parte das fundações ou mesmo da subcontratação das parcelas mais relevantes, tendo em vista a caracterização de burla às exigências do art. 37 da Constituição Federal e à aplicação da Lei nº 8.666/1993, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio e desconformidade com essas regras poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XV – abstenham-se também de permitir, nesses contratos, pagamento de bolsas para servidores da IFES ligados à área do projeto, de forma concomitante com a subcontratação irregular de pessoas físicas e jurídicas que executem efetivamente o objeto do contrato, tendo em vista a idêntica caracterização de burla às exigências do art. 37 da Constituição Federal e à aplicação da Lei nº 8.666/1993, bem como de ato de gestão irregular da Direção da IFES, oriunda da permissão do envolvimento de seus servidores;

XVI – abstenham-se de permitir, nos contratos e convênios com fundações de apoio regidos pela Lei nº 8.958/1994, a subcontratação de outras fundações de apoio como executoras da totalidade ou mesmo de partes do projeto, tendo em vista a caracterização de fraude no uso da possibilidade de dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, com o surgimento de cadeias irregulares desse tipo de dispensa;

XVII – efetuem, com base no estabelecido nos incisos I e III do art. 3º da Lei nº 8.958/1994, o controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio para a contratação de bens e serviços, bem como dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada, evitando quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão-de-obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular;

XVIII – passem a exercer efetivo acompanhamento finalístico e de gestão, com todo o rigor emanado da exigência estabelecida no inciso I do art. 3º da Lei nº 8.958/1994, em todas as etapas das licitações realizadas pelas fundações de apoio para a contratação de bens e serviços com o uso de recursos públicos, tendo em vista as disposições da Lei nº 8.666/1993 e os Princípios Constitucionais da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, de modo a evitar a co-responsabilidade da Direção Superior das IFES por eventuais ações irregulares nos contratos e convênios firmados entre as duas instituições;

XIX – abstenham-se, ressalvados os casos admitidos em lei, de realizar antecipações de pagamentos às Fundações de Apoio referentes a contratos celebrados com base na Lei nº 8.958/1994;

XX – exijam, com o devido acompanhamento, com base no art. 3º da Lei nº 8.958/1994, no art. 9º do Decreto nº 5.205/2004 e nas Portarias Interministeriais MEC/MCT nº 475/2008 e 3.185/2004, a existência de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei nº 8.958/1994, quando não cabível o repasse à IFES pela Conta Única, bem como para que exista rotina e contas contábeis também específicas para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

XXI – estabeleça sistemática de gestão, controle e de procedimentos internos da IFES para perfeita adequação ao exigido pelo art. 3º, incisos III e IV da Lei nº 8.958/1994, no que

tange à atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, interpretando, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade, Publicidade e Eficiência, os recursos públicos mencionados no caput desse dispositivo não apenas como os relativos a recursos financeiros, mas também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da IFES utilizado em parcerias com fundações de apoio;

XXII – estabeleçam, ainda com base no art. 3º da Lei nº 8.958/1994, sistemática de controle interno e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio, a qual, pelos Princípios Constitucionais da Moralidade e da Eficiência, não se restrinja aos aspectos contábeis mas também aos de legalidade, efetividade e economicidade dos mesmos, sistemática essa desenvolvida por setores competentes da IFES, incluindo conectividade, para esta e para os órgãos de controle interno e externo, aos módulos de tecnologia de informação utilizados pelas fundações, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e com atesto final da prestação de contas, respeitando a segregação de funções e de responsabilidades já aqui determinada;

XXIII – zelem para que essas prestações de contas contenham, pelo menos, os seguintes documentos: demonstrativos de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço prestado; atas de licitação, se houver; relação de bolsistas e de empregados pagos pelo projeto com as respectivas cargas horárias e também guias de recolhimentos de saldos à conta única da Universidade de valores com essa destinação legal e normativa;

XXIV – zelem, também, para que notas fiscais relativas a despesas feitas por fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto, arquivadas de modo que seja possível sua fácil localização e imediata apresentação, bem como para que extratos bancários fiquem disponíveis nos mesmos moldes;

XXV – adotem, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 195 do Regimento Interno do TCU, providências para a incorporação, em todos os contratos ou convênios firmados com base no art. 1º da Lei 8.958/94, de cláusulas que obriguem as fundações de apoio a prestar contas à IFES apoiada, alertando seus dirigentes que a ausência da efetiva prestação de contas destes instrumentos poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

XXVI – busque promover, atendendo ao disposto na Lei nº 8.958/1994, art. 3º, inciso II, em conjunto com o Conselho Universitário e demais setores envolvidos na questão, projeto e eventual normativo para a estruturação da auditoria interna da IFES, com a fixação de um número mínimo de servidores técnicos capazes de desenvolver a contento as atividades de controle administrativo, incluindo o relacionamento com fundações de apoio, de forma a constituir ‘corpo de auditores’, com o apoio, se necessário, do Ministério da Educação e da Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria Geral da União – CGU;

XXVII – abstenham-se de permitir, em virtude da limitação imposta pelo Decreto nº 5.205/2004, em seus artigos 6º e 7º, pelas Leis nº 9.250/1995 e 8.212/1991 e pelos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que não sejam correspondentes à realização de estudos e pesquisas com disseminação para a sociedade, em especial para o pagamento de atividades que evidenciem nítida contraprestação de serviços, tais como (i) a participação, nos projetos, de servidores da área-meio da IFES para desenvolver atividades de

sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho (ii) a participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não gratuitos e (iii) a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infra-estrutura operacional da IFES, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários, alertando seus dirigentes que a execução de contratos/convênios em desconformidade com essas regras poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

XXVIII – abstenham-se de permitir, em virtude da limitação imposta pelo Decreto nº 5.205/2004, em seus artigos 6º e 7º, pelas Leis nº 9.250/1995 e 8.212/1991, pela recente regulamentação de estágio escolar (Lei nº 11.788/2008) e pelos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a seus alunos, diretamente por parte de fundações de apoio, a partir de instrumentos regidos pela Lei nº 8.958/1994, devendo as fundações observar o seguinte:

a) se julgado cabível, recorrer à concessão de estágio remunerado regido rigorosamente pela supracitada Lei nº 11.788/2008;

b) que esses estágios sejam remunerados em valores equivalentes aos pagos pela própria IFES para iniciação científica, com critérios de seleção, transparência e valores compatíveis com essa última modalidade;

c) que as necessidades de estágio de cada projeto em parceria com as fundações de apoio sejam especificadas nos respectivos planos de trabalho, para adoção tempestiva dessa seleção conjunta pela IFES e pela fundação e posterior inserção no projeto;

XXIX – abstenham-se de permitir, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, pagamentos a professores que ministrem aulas em pólos de ensino descentralizados de graduação ou que trabalhem, nesse nível, na modalidade de ensino a distância, inclusive em convênios com prefeituras e estados, com base em valores de horas-aulas diferentes dos padrões regulares de remuneração aos demais servidores de mesma classe e padrões funcionais de carreira, mesmo quando tais ações se desenvolvam em projetos em parceria com fundações de apoio, devendo quaisquer valores de ajuda de custo e ressarcimento de despesas de estadia, alimentação e deslocamentos serem pagos de forma discriminada em relação aos de ensino, devendo também a IFES orientar tais instrumentos de parceria para que o pagamento não se dê em forma de bolsas, em desacordo com as Leis 9.250/1995 e 8.212/1991 e com o Decreto nº 5.205/2004, uma vez que existe total correspondência com o ensino regular de graduação, disciplinado pela Lei nº 9.394/1996 e pelo Decreto nº 94.664/1987, cuja remuneração é devidamente tributada;

XXX – zelem, nos projetos e instrumentos regidos pela Lei nº 8.958/1994, pela adequada utilização da nomenclatura de bolsas estabelecida no art. 6º do Decreto nº 5.205/2004, que admite exclusivamente as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, evitando quaisquer outras denominações diferentes, bem como abstendo-se de permitir qualquer caracterização de bolsas de ensino nas atividades típicas de magistério, de graduação ou pós graduação (lato ou stricto sensu) dado que essas bolsas são destinadas a ações de capacitação de recursos humanos da IFES, configurando-se assim como ações de aprendizagem e evolução pessoal do servidor;

XXXI – não permitam, sob qualquer pretexto, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Moralidade, a contabilização na carga horária de seus docentes, seja em ensino, pesquisa ou extensão, exigida pelo art. 57 da Lei nº 9.394/1996 e art. 14 do Decreto nº 94.664/1987, de horas de trabalho, remunerado sob qualquer forma, mesmo que por bolsas, em projetos sob parceria da IFES com fundações de apoio ou por elas intermediados, uma vez que a carga horária regular de trabalho na IFES é objeto de sua remuneração também regular

pelo SIAPE, não podendo ser objeto de dupla remuneração;

XXXII – abstenham-se de permitir, nos contratos e convênios firmados com fundações de apoio, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade da Moralidade, o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.205/2004, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio para viabilizar essa prática irregular poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

XXXIII – apresentem a este Tribunal, após a ciência da deliberação que vier a ser adotada neste processo, a relação dos contratados pelas fundações de apoio, em qualquer modalidade, para desenvolver atividades na IFES, especificando o cargo ocupado na fundação e as respectivas atividades desenvolvidas na IFES, abstando-se, a partir da data da ciência desta deliberação, de permitir, por intermédio de fundações de apoio interposta, novas contratações para o exercício de atividades permanentes na unidade, promovendo, para os casos de contratação indireta de pessoal para exercício de funções inerentes ao plano de cargos e salários, na forma homologada pelo Acórdão nº 1520/2006, a gradual substituição dos contratados relacionados por servidores públicos concursados, e, para os casos de serviços passíveis de terceirização mediante licitação, o imediato afastamento de todos os contratados;

XXXIV – exija a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio baseado na Lei nº 8.958/1994, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do contrato, convênio e projeto conexo, com a devida responsabilização de seus executores;

XXXV – abstenham-se de transferir diretamente, para fundações de apoio, com base nos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, da Moralidade e da Eficiência, recursos oriundos do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007), sob a alegação de impossibilidade de execução orçamentária e financeira no exercício em curso, tendo em vista que tais recursos devem seguir cronograma previamente determinado entre o Ministério da Educação e as IFES, que permite ações de gestão para o devido planejamento dos processos licitatórios exigidos;

XXXVI – abstenham-se de transferir, para fundações de apoio, com base nos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, dada a pluralidade de opções de escolha, no mercado, ensejando a realização dos devidos processos licitatórios pela IFES, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio em desconformidade com essa regra poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XXXVII – abstenham-se de emitir, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob a alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício, sem a devida utilização das possibilidades oferecidas pelos artigos das Leis Orçamentárias ou de Diretrizes Orçamentárias anuais que

permitam a reabertura de créditos, em exercícios posteriores, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas e também sem o devido planejamento tempestivo de processos licitatórios e empenhos cabíveis para recursos cuja liberação já esteja prevista para o respectivo exercício financeiro, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio em desconformidade com essas regras poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992) e a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

XXXVIII – definam, com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade e da Eficiência e a partir da Lei nº 10.973/2004 e de seu Decreto Regulamentador nº 5.563/2005, normativos internos que delimitem e incentivem ações nas vertentes de inovação e pesquisa tecnológica no ambiente produtivo, que tragam para o cenário acadêmico e técnico-administrativo da IFES resultados que devem nela permanecer, especialmente em termos de patentes e royalties, evitando a dispersão e apropriação, por agentes privados, desses resultados, buscando, se cabível, a parceria com fundações de apoio prevista nessa Lei, sempre procurando a atuação destas como escritório de contratos de pesquisa ou de transferência de tecnologia;

XXXIX – efetuem, de imediato, os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação lato sensu ligados às suas correspondentes Pró-Reitorias de ensino nesse nível, ainda que realizados em parceria administrativa e financeira com fundações de apoio, ao que dispõe o art. 9º da Resolução CNE/CES nº 1/2001, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores, zelando também para o cumprimento de todas as demais exigências dessa Resolução e do Parecer CNE/CES nº 364/2002, que regula a cobrança de taxas e mensalidades nessa vertente de ensino, sempre no exercício da plena responsabilidade acadêmica da IFES sobre tais cursos, sob pena de caracterização de ato de gestão ilegal e ilegítimo de sua Direção Superior;

XL – abstenham-se de permitir a inclusão desses cursos em qualquer sistemática aplicada à vertente acadêmica de extensão, dado que o art. 44 da Lei nº 9.394/1996, em seus incisos III e IV, aponta explicitamente para sua inclusão na vertente de ensino;

XLI – abstenham-se de permitir, para seus professores e servidores técnico-administrativos, o pagamento de Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 de forma concomitante com remuneração por bolsas ou por pagamento de serviços extraordinários, que caracterize duplicidade pelas mesmas horas-aula ministradas ou outros serviços de apoio administrativo, técnico, logístico ou operacional ;

XLII – apliquem, sob orientação do MEC, todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores, ilegais em confronto com a Lei nº 8.958/1994, quando da realização de cursos nas vertentes de ensino, internos e externos, inclusive pós-graduação lato sensu, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores;

XLIII – efetuem, gradativamente e em paralelo com as demais providências correlatas aqui determinadas, a inserção dos cursos de pós-graduação lato sensu, porventura oferecidos, em seus processos acadêmicos e administrativos regulares, sem a condução exclusiva por fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES nº 364/2002 considerou tais cursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES nº 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos;

XLIV- zelem, com o devido rigor, em suas relações com fundações de apoio, pelo estrito cumprimento do Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às

transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, inclusive quanto ao cumprimento conjunto do estabelecido no art. 2º, inciso II, que estabelece restrições quanto a participação de servidores da IFES como dirigentes das fundações, procurando compatibilizar essas restrições com as exigências, quanto ao Conselho Deliberativo da fundação, estabelecidas pela Portaria Conjunta MEC/MCT nº 475/2008.

XLV – não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio, contratadas nos termos dos artigos 1º das Leis 8.958/1994 e 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, com base nos Princípios Constitucionais da Impessoalidade e da Moralidade, bem como nas orientações éticas dos impedimentos de nepotismo na Administração Pública, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio para viabilizar esta prática irregular poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992).

XLVI – abstenham-se de permitir, por absoluta falta de previsão legal, nos contratos e convênios para execução de projetos com fundações de apoio, a utilização de percentuais fixos de ressarcimento para a constituição de Fundos de Apoio Institucional (FAI) ou instrumentos similares, zelando para que, com base no art. 6º da Lei nº 8.958/1994 e no inciso V do art. 1º – A da Portaria MEC/MCT nº 475/2008, sejam feitos os devidos ressarcimentos por uso de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio para a IFES, devidamente previstos qualitativa e quantitativamente nas planilhas de custos e de preços dos projetos e contratos, por meio das rotinas orçamentárias usuais, na Conta Única e na rubrica de recursos próprios arrecadados, alertando seus dirigentes que a manutenção de fundos paralelos irregulares em contas de fundação de apoio, constituídos por recursos públicos que deveriam ser recolhidos à Conta Única, poderá ensejar a inabilitação dos responsáveis, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

XLVII – abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que estabeleçam o procedimento de transferir à fundação a arrecadação de recursos provenientes de prestação de serviços a terceiros, ressalvados aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela IFES nos termos das Resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos estritos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/1994;

XLVIII – abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que, em qualquer caso, estabeleçam mecanismos de ‘gestão de recursos’ genéricos de unidades gestoras, destinados à captação de receitas de naturezas distintas e execução de despesas de caráter eventual ou rotineiro desvinculadas de projetos específicos;

XLIX – abstenham-se de utilizar um contrato ou convênio regularmente celebrado com fundação de apoio (vinculado a um projeto específico) para a arrecadação de receitas ou a execução de despesas não oriundas da execução do objeto contratado;

L – controlem rigorosamente a arrecadação de receitas ou a execução de despesas das unidades gestoras por intermédio de fundações de apoio, com vistas a evitar o início ou prosseguimento da execução financeira dessas atividades através de fundação na inexistência de contrato ou convênio formalizado nos termos da Lei nº 8.958/94.

LI – providenciem o recolhimento diário à conta única da Universidade dos ingressos dos recursos em questão, inclusive aqueles apontados no item XLVII acima, explicitando esta exigência no instrumento contratual ou no convênio e estabelecendo mecanismos de controle e conciliação dos valores arrecadados, em atendimento ao art. 164 § 3.º da Constituição, dos arts.

56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2.o do Decreto nº 93.872/86;

LII – procedam ao recolhimento à conta única da IFES, no prazo máximo de trinta dias a contar da ciência desta deliberação, do saldo de todos os recursos atualmente mantidos nas fundações de apoio a título de recursos devidos à instituição e às unidades acadêmicas como ressarcimento ou remuneração pela participação na prestação de serviços cuja arrecadação financeira esteja a cargo da fundação, bem como dos saldos dos contratos de mesma natureza atualmente existentes, dando cumprimento ao art. 164 § 3.o da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei nº 4.320/64 e do art. 2.o do Decreto nº 93.872/86);

B – Determinar a todas as fundações de apoio às IFES que efetuem as ações a seguir relacionadas, enviando a este Tribunal, no prazo de 6 meses a partir da ciência da deliberação, relato circunstanciado dos resultados de sua implementação:

I – implantem, de imediato, em conjunto com as IFES apoiadas, com base no estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, rotinas e documentos de encaminhamento dos projetos, devidamente inseridos em sistemas de tecnologia de informação, que contenham todas as informações que os caracterizem perfeitamente com vistas à formalização futura dos respectivos instrumentos de contratação, tais como definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos discriminados como pertencentes (com matrícula SIAPE) ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (também com matrícula SIAPE caso servidores da IFES ou CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços de pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes;

II – estabeleçam, com as IFES apoiadas, contratos ou convênios (neste caso, apenas quando existir interesse comum entre as partes e sob a égide do Decreto nº 6.170/2007) individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, como estabelecido no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo ‘ guarda-chuva ‘ não previstos nesse instrumento legal e também vedados pela Instrução Normativa nº 2/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu art. 3º;

III – promovam, de imediato, em conjunto com as IFES, o cancelamento ou a adaptação dos atuais instrumentos que não se enquadrem à forma acima disposta;

IV – zelem para que esses contratos e convênios firmados entre a IFES e as fundações de apoio sigam todos os ditames estabelecidos para esses instrumentos pela Lei nº 8.666/1993, pelo Decreto nº 6.170/2007 e pelos demais normativos aplicáveis, respectivamente;

V – não permitam, com vistas ao perfeito enquadramento aos artigos 1º, 4º e 6º da Lei nº 8.958/1994, a existência de projetos sequenciados no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica, que possam permitir a ocultação da prestação de serviços de caráter permanente ou o pagamento de bolsas com duração irregular a servidores da IFES, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio para viabilizar estas irregularidades poderá ensejar a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

VI – zelem, em conjunto com as IFES, com base no art. 37, em especial em seu inciso XXI, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º da Lei nº 8.958/1994 e 1º, § 3º do Decreto 5.205/2004, para que as contratações relativas a projetos caracterizados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando-se quaisquer enquadramentos nesse conceito de atividades elencadas nas

recentes Instruções Normativas nº 2 e 4/2008 – MPOG/SLTI ou outras que vierem a ser editadas com o mesmo fim, tais como ações de manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES, como requer o art. 2º do Decreto nº 5.205/2004, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio em desconformidade com essas regras poderá ensejar a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

VII – abstenham-se de efetuar, nos contratos e convênios com IFES regidos pela Lei nº 8.958/1994, a subcontratação total do objeto ou mesmo a subcontratação das parcelas mais relevantes, tendo em vista a caracterização de burla às exigências do art. 37 da Constituição Federal e à aplicação da Lei nº 8.666/1993, alertando seus dirigentes que a contratação de fundação de apoio e desconformidade com essas regras poderá ensejar a declaração da inidoneidade da fundação de apoio para participar, por até cinco anos, de licitação/contratação na administração pública federal (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);;

VIII – abstenham-se também de efetuar, nesses contratos, pagamento de bolsas para servidores da IFES ligados à área do projeto, de forma concomitante com a subcontratação irregular de pessoas físicas e jurídicas que executem efetivamente o objeto do contrato, tendo em vista a idêntica caracterização de burla às exigências do art. 37 da Constituição Federal e à aplicação da Lei nº 8.666/1993;

IX – abstenham-se de efetuar, nos contratos e convênios com IFES regidos pela Lei nº 8.958/1994, a subcontratação de outras fundações de apoio como executoras da totalidade ou mesmo de partes do projeto, tendo em vista a caracterização de fraude no uso da possibilidade de dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, com o surgimento de cadeias irregulares desse tipo de dispensa;

X – efetuem, com todo o rigor emanado da exigência estabelecida no inciso I do art. 3º da Lei nº 8.958/1994, licitações para a contratação de bens e serviços com o uso de recursos públicos, entendidos de forma abrangente e mais transcendente que a de recursos financeiros, com plena aplicação da sistemática e dos princípios previstos na Lei nº 8.666/1993;

XI – zelem, com base no art. 3º da Lei nº 8.958/1994, no art. 9º do Decreto nº 5.205/2004 e nas Portarias Interministeriais MEC-MCT nº 475/2008 e 3.185/2004, pela existência de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei nº 8.958/1994, quando não cabível o repasse à IFES pela Conta Única, bem como para que exista rotina contábil também específica para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

XII – estabeleçam, em conjunto com as IFES, sistemática de gestão, controle e de procedimentos internos da IFES para perfeita adequação ao exigido pelo art. 3º, incisos III e IV da Lei nº 8.958/1994, no que tange à atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, interpretando, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade, Publicidade e Eficiência, os recursos públicos mencionados no caput desse dispositivo não apenas como os relativos a recursos financeiros como também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da IFES utilizado em parcerias com fundações de apoio;

XIII – estabeleçam, em conjunto com as IFES, ainda com base no art. 3º da Lei nº 8.958/1994, sistemática de controle interno e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio, a qual, pelos Princípios Constitucionais da Moralidade e da Eficiência, não se restrinja aos aspectos contábeis mas também aos de legalidade, efetividade e economicidade dos mesmos, sistemática essa desenvolvida por setores competentes da IFES, incluindo conectividade, para esta e para os órgãos de controle interno e externo, aos módulos de tecnologia de informação utilizados pelas fundações, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e com atesto final da prestação de contas respeitando a segregação de funções e responsabilidades já aqui determinada;

XIV – zelem para que essas prestações de contas contenham, pelo menos, os seguintes documentos: demonstrativos de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço prestado; atas de licitação, se houver; relação de bolsistas e de empregados pagos pelo projeto com as respectivas cargas horárias e também guias de recolhimentos de saldos à Conta Única da Universidade;

XV – zelem, também, para que notas fiscais relativas a despesas feitas pelas fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto, arquivadas de modo que seja possível sua fácil localização e imediata apresentação, bem como para que extratos bancários fiquem disponíveis nos mesmos moldes;

XVI – abstenham-se de efetuar, em virtude da limitação imposta pelo Decreto nº 5.205/2004, em seus artigos 6º e 7º, pelas Leis nº 9.250/1995 e 8.212/1991 e pelos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores das IFES, que não sejam correspondentes à realização de estudos e pesquisas com disseminação para a sociedade, em especial para o pagamento de atividades que evidenciem nítida contraprestação de serviços, tais como (i) a participação, nos projetos, de servidores da área-meio da IFES para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho (ii) a participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não gratuitos e (iii) a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infra-estrutura operacional da IFES, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários;

XVII – abstenham-se de efetuar, em virtude da limitação imposta pelo Decreto nº 5.205/2004, em seus artigos 6º e 7º, pelas Leis nº 9.250/1995 e 8.212/1991, pela recente regulamentação de estágio escolar, Lei nº 11.788/2008 e pelos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade, o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a seus alunos, diretamente por parte de fundações de apoio, a partir de instrumentos regidos pela Lei nº 8.958/1994, devendo as fundações observar o seguinte:

a) se julgado cabível, recorrer à concessão de estágio remunerado regido rigorosamente pela supracitada Lei nº 11.788/2008,

b) que esses estágios serem remunerados em valores equivalentes aos pagos pela própria IFES para iniciação científica, com critérios de seleção, transparência e valores compatíveis com estes últimos,

c) que as necessidades de estágio de cada projeto em parceria com as fundações de apoio sejam especificadas nos respectivos planos de trabalho, para adoção tempestiva dessa seleção conjunta pela IFES e pela fundação e posterior inserção no projeto;

XVIII – abstenham-se de permitir, nos contratos e convênios firmados com as IFES,

com base nos Princípios Constitucionais da Legalidade da Moralidade, o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.205/2004;

XIX – zelem, nos projetos e instrumentos regidos pela Lei nº 8.958/1994, pela adequada utilização da nomenclatura de bolsas estabelecida no art. 6º do Decreto nº 5.205/2004, que admite exclusivamente as modalidades de ensino, pesquisa e extensão, evitando quaisquer outras denominações diferentes, bem como abstendo-se de permitir qualquer caracterização de bolsas de ensino nas atividades típicas de magistério, de graduação ou pós-graduação lato ou stricto sensu, dado que essas bolsas são destinadas a ações de capacitação de recursos humanos da IFES, configurando-se assim como ações de aprendizagem e evolução pessoal do servidor;

XX – abstenham-se de permitir, por absoluta falta de previsão legal, nos contratos para execução de projetos com as IFES, a utilização de percentuais fixos de ressarcimento para a constituição de Fundos de Apoio Institucional (FAI) ou instrumentos similares, zelando para que, com base no art. 6º da Lei nº 8.958/1994 e no inciso V do art. 1º – A da Portaria MEC/MCT nº 475/2008, sejam feitos os devidos ressarcimentos por uso de bens e serviços ou quaisquer parcelas de apoio para a IFES, devidamente previstos qualitativa e quantitativamente nas planilhas de custos e de preços dos projetos e contratos, por meio das rotinas orçamentárias usuais, na Conta Única e na rubrica de recursos próprios arrecadados;

XXI – efetuem a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio baseado na Lei nº 8.958/1994, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do contrato, convênio e projeto conexo;

XXII – observem, em suas relações com as IFES, o cumprimento do Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, inclusive quanto ao cumprimento conjunto do estabelecido no art. 2º, inciso II, que estabelece restrições quanto à participação de servidores da IFES como dirigentes das fundações, procurando compatibilizar essas restrições com as exigências, quanto ao Conselho Deliberativo da fundação, estabelecidas pela Portaria Conjunta MEC/MCT nº 475/2008.

XXIII – não permitam, em suas relações com as IFES, ações conduzidas ou que tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das mesmas ou de dirigentes das fundações de apoio, com base nos Princípios Constitucionais da Impessoalidade e da Moralidade, bem como nas orientações éticas dos impedimentos de nepotismo na Administração Pública.

C – Propor ao Tribunal de Contas da União que:

I – firme os seguintes entendimentos:

a – é vedado o repasse para fundações de apoio, mediante simples transferência de recursos financeiros, da execução total de projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, tendo em vista que o art. 1º da Lei nº 8.958/1994, estabelece que essas fundações são contratadas, exclusivamente, para o apoio às IFES em tais projetos e não para executá-los;

b – nas atividades de controle e fiscalização estabelecidas pelo art. 3º, incisos III e IV da Lei nº 8.958/1994, a atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, alcança não apenas os recursos financeiros dos projetos, mas também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação,

conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da IFES utilizados em parcerias com fundações de apoio;

c – os contratos e convênios firmados entre a IFES e fundações de apoio devem seguir todos os ditames estabelecidos para esses instrumentos pela Lei nº 8.666/1993, pelo Decreto nº 6.170/2007 e pelas Instruções Normativas cabíveis, respectivamente, tendo em vista as conexões estabelecidas no art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e no art. 1º do Decreto nº 5.205/2004;

d – qualquer utilização de recursos humanos, materiais ou da estrutura da IFES, para a prestação de serviços remunerados a terceiros, sem convênio ou contrato específico, será considerada dano ao Erário, e ensejará a instauração de Tomada de Contas Especial e Representação ao Ministério Público para apuração de ilícitos no âmbito de sua competência;

D – Determinar ao Ministério da Educação que:

I – oriente as IFES para a efetiva condução dos cursos de pós-graduação lato sensu, porventura oferecidos, por meio de seus processos acadêmicos e administrativos regulares, sem a condução exclusiva de fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES nº 364/2002 considerou tais cursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES nº 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos;

II – estude e aperfeiçoe seus normativos para possibilitar a aplicação de todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, inclusive pós-graduação lato sensu, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores, devendo também ser garantida a inclusão dos recursos orçamentários anuais necessários para tal pagamento nas devidas rubricas de pessoal;

E – Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente as IFES para a aplicação de todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei nº 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto nº 6.114/2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, bem como de concursos, incluindo vestibulares e de provas e títulos para seleção de servidores, devendo também ser garantida a inclusão dos recursos orçamentários para tal pagamento nas devidas rubricas de pessoal;

F – Determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que oriente a FINEP para que torne mais ágil e tempestiva a análise das prestações de contas apresentadas por fundações de apoio a IFES, com vistas a possibilitar a transferência dos bens, adquiridos com recursos repassados por essa agência de fomento, ao patrimônio da respectiva IFES, em cumprimento ao disposto na IN/SEDAP nº 205/88 e também pelo princípio Constitucional da Eficiência, tendo em vista a grande quantidade de bens indevidamente mantidos no patrimônio das mencionadas fundações.

G – Determinar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

I – definam, a partir do Princípio Constitucional da Eficiência, rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos

oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas;

II – orientem, com base no Princípio Constitucional da Eficiência e para a devida efetividade dos princípios emanados de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, todas as IFES para que façam as devidas previsões orçamentárias relativas às fontes de receita por recursos próprios arrecadados, procurando retirar todas as alegações de imprevisibilidade quanto a atividades feitas em parceria com fundações de apoio que tenham elevados índices de repetição em exercícios anteriores, como cursos de pós-graduação e concursos vestibulares, procurando também, em contrapartida, não efetuar nenhuma ação de limitação indevida dos tetos dessas fontes orçamentárias.

H – Determinar aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

I – orientem todas as suas agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, em virtude da impossibilidade estabelecida em seu art. 1º, devendo tais instrumentos envolverem obrigatoriamente as IFES que cederão recursos materiais, humanos ou de conhecimento para as correspondentes execuções, devendo as fundações de apoio participarem, se julgado cabível, como intervenientes com deveres devidamente especificados nos termos dos correspondentes contratos ou convênios, devendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão avaliar a possibilidade de estender tal orientação a toda a Administração Pública Federal;

II – abstenham-se de efetivar, com base nos Princípios Constitucionais da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência, repasses de recursos financeiros para IFES que caracterizem inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício, executando, ao contrário, esses repasses de forma planejada tempestivamente de forma a evitar essa inviabilidade e as respectivas situações de irregularidades nos empenhos das IFES para fundações de apoio em final de exercício e, por vezes, na emissão de empenho em nome da própria IFES.

I – Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, responsável por administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, a teor do art. 10, inciso XVIII, do Decreto 6531/2008, que providencie a imediata implantação de mecanismos de controle automático no Sistema SIAFI que assegurem que a liquidação e pagamento de uma despesa se dê exclusivamente em favor do CNPJ em nome do qual a despesa foi empenhada, em atendimento ao disposto nos artigos 58, 61, 62, 63 e 64 da Lei nº 4.320/64, que proíbem a liquidação e pagamento de despesa em CNPJ diverso do que foi empenhado.

J – Recomendar aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia que adotem medidas imediatas para efetuar ajustes na Portaria Conjunta MEC/MCT nº 475, destinados a alterar:

a) o inciso IV do art. 1º-A da Portaria Interministerial nº 3.185/2004/MEC-MCT, da expressão ‘da instituição apoiada’, por ‘da instituição apoiada, incluindo os cursos de pós-graduação lato sensu porventura ministrados em parceria com fundações de apoio’;

b) o inciso V para ‘incorporação de quaisquer parcelas financeiras devidas à instituição apoiada, sobre projetos executados nos termos da Lei nº 8.958/1994, ao orçamento desta, à conta de recursos próprios, na forma da legislação orçamentária’.

K – Recomendar ao Ministério da Educação que encaminhe às autoridades

competentes medidas destinadas a promover:

I – alterações no Decreto nº 5.205/2004, em especial quanto a:

a) a retirada, no parágrafo 3º do art. 1º, da expressão ‘inclusive aqueles de natureza infra-estrutural’, por incompatibilidade com o estabelecido no art. 37 da Constituição Federal, que prevê livre competição para os agentes econômicos do mercado e com as exigências trazidas pela Lei nº 8.666/1993;

b) a substituição, no mesmo parágrafo, da expressão ‘consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição’ por ‘consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição e que impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas’;

c) a substituição, no parágrafo 4º do art. 1º, da expressão ‘pela instituição apoiada’, por ‘pelo Pró-Reitor responsável pela área correspondente ao projeto’;

d) a substituição, no parágrafo 1º do art. 4º, da expressão ‘não poderão ser remunerados pelo exercício dessas atividades’ por ‘não poderão ser remunerados pelo exercício dessas atividades, sendo-lhes vedado também o recebimento, enquanto no exercício, de qualquer bolsa a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.958/1994’;

e) a substituição, no parágrafo 1º do art. 5º, da expressão ‘da instituição apoiada’ por ‘pelo Pró-Reitor responsável pela área correspondente ao projeto’;

f) a substituição, no parágrafo 3º do art. 6º, de todo o seu texto por ‘a bolsa de extensão constitui-se em instrumento de apoio e incentivo a projetos de extensão que visem ao intercâmbio e ao aprimoramento do conhecimento gerado pela instituição apoiada’;

g) a substituição, no art. 7º, da expressão ‘as bolsas concedidas’ por ‘as bolsas de ensino, pesquisa e extensão, assim denominadas, concedidas’;

II – alterações nos dispositivos legais que regem a dedicação dos professores de IFES, em especial o Decreto nº 94.664/1987, no sentido de estabelecer melhor definição quantitativa das possibilidades de carga horária dedicada às vertentes de pesquisa e extensão, de modo a possibilitar controle mais efetivo da totalidade das cargas horárias nos regimes de 20 horas, 40 horas e de dedicação exclusiva, atentando também para os impedimentos de concomitância de contagem com horas, tanto em ensino como em pesquisa e extensão, em que o professor esteja dedicado a projetos com remuneração por bolsas ou qualquer outro pagamento não regular efetuado por fundações de apoio;

III – a elaboração de proposta para aplicar nos casos de aposentadorias e demissões de servidores técnico-administrativos (ou outros que venham a caracterizar a vacância do cargo), o conceito flexível utilizado para a vacância de cargos da carreira docente, usualmente conhecido como ‘professor-equivalente’, o que facilitaria e tornaria mais ágil a substituição de servidores, com vistas a minimizar problemas de terceirização de pessoal e de inclusão irregular de contratados em projetos em parceria com fundações de apoio;

IV – a elaboração proposta de regulamentação da Autonomia Universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal que possibilite, de um lado, o retorno das atividades, serviços e recursos orçamentários irregularmente repassados às fundações de apoio para o ambiente de controle propiciado pela contabilidade pública e pelo trânsito dos recursos públicos no âmbito das IFES e, de outro, a adequação das fundações de apoio às finalidades que a lei e o regulamento lhe reservaram, realizando, em especial, as funções de um escritório de contratos de pesquisa e de transferência de tecnologia, com medidas e alterações legislativas que instituem, minimamente, os seguintes requisitos essenciais da autonomia:

a) a adoção de um regime especial de execução da despesa, para procedimentos especialmente críticos como a importação de materiais e equipamentos, que propicie às IFES maior flexibilidade e agilidade na realização de serviços e aquisições;

- b) a definição clara do percentual da receita constitucionalmente vinculada capaz de garantir recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior;
- c) a adoção de um regime de repasses de recursos da União para as IFES sob a forma de dotações globais;
- d) a prerrogativa de que as IFES, a partir da dotação global transferida, elaborem e executem seus orçamentos, assegurando a ampla possibilidade de remanejamentos entre rubricas, programas ou categorias de despesa;
- e) a adoção de mecanismo que garanta que excedentes financeiros de um exercício sejam automaticamente incorporados ao exercício seguinte;
- f) a promoção, em paralelo à atuação dos órgãos de controle interno e externo, do controle social e do autocontrole pela comunidade acadêmica mediante mecanismos transparentes de prestação de contas e de avaliação institucional baseada em medidas de desempenho verificáveis.

L – Envio de cópia do Relatório, do Voto e da Decisão que vier a ser adotada à Receita Federal do Brasil e aos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, enfatizando em especial a necessidade de serem acompanhados os reflexos tributários dos entendimentos adotados sobre as questões de bolsas a servidores e alunos de IFES pagas por fundações de apoio;

M – Envio de cópia do Relatório, Voto e Decisão que vier a ser adotada às seguintes Comissões no Congresso Nacional:

I – Na Câmara dos Deputados:

- a) Fiscalização, Finanças e Controle – CFFC
- b) Educação e Cultura – CEC
- c) Finanças e Tributação – CFT
- d) Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática – CCTCI
- e) Trabalho, Administração e Serviço público – CTASP
- f) Legislação Participativa – CLP

II – No Senado Federal:

- a) Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ
- b) Educação, Cultura e Esporte – CE
- c) Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicações e Informática – CCT
- d) Assuntos Econômicos – CAE
- e) Assuntos Sociais – CAS

N – Envio de cópia do Relatório, Voto e Decisão porventura proferida a todos os Ministérios Públicos Estaduais, ao Ministério Público da União e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

O – Envio de cópia do Relatório, Voto e Decisão porventura proferida à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, ao Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, ao Conselho nacional das Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica – CONFIES e à Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras – FASUBRA.”

É o Relatório.

VOTO

Não poderia iniciar este voto sem externar meu contentamento em relatar esta matéria. A principal razão para isso deve-se à preocupação que sempre tive com as questões afetas à educação de um modo geral e em particular ao ensino superior, segmento ao qual fui ligado profissionalmente durante considerável parte de minha vida.

2. Acompanho, portanto, com especial interesse o quadro da educação no Brasil e, como relator da Lista de Unidades Jurisdicionadas para o biênio 2007/2008 que inclui as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), tenho procurado meios de trazer para debate nesta Casa os diversos problemas enfrentados por essas entidades ao tempo em que, nos processos específicos que me são submetidos, tenho ampliado as discussões em busca de soluções para esses problemas.

3. Cito como exemplo de evento aberto à participação pública, não somente aos agentes que atuam na área educacional mas também à sociedade brasileira como um todo, o Primeiro Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior, realizado neste Tribunal em novembro de 2007, do qual fui coordenador e para cujo êxito muito concorreu o amplo apoio dado pela Presidência desta Casa. Destaco que tal realização contou com a presença de importantes personalidades ligadas ao tema, a exemplo de representantes da Câmara dos Deputados, Ministérios da Educação, da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e do Ministério Público da União.

4. Durante os debates ali travados, um dos temas expostos foi o relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio. Especialistas na área, dirigentes de IFES e entidades representativas e outros atores interessados trouxeram entendimentos e expuseram expectativas acerca do assunto. Ao final, surgiram algumas propostas de medidas concretas visando à correção de distorções há muito questionadas por este Tribunal.

5. Naquela ocasião, defendi que a solução para os problemas vivenciados pelas universidades, no relacionamento com suas fundações de apoio, passa pela conjugação de esforços entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Ao primeiro caberia promover alterações procedimentais necessárias ao repasse de recursos em tempo hábil à execução de seus projetos. Ao segundo competiria a alteração normativa visando à elaboração de um projeto nacional que permitisse às IFES a edificação de uma universidade transparente e comprometida com o atendimento das demandas do meio social em que está inserida.

6. Reconheço, todavia, que não apenas nesse evento, mas em diversas outras oportunidades, a relação entre IFES e fundações de apoio tem sido matéria recorrente na agenda de discussões nesta Corte de Contas.

7. A propósito, o seguinte excerto do relatório que fundamentou a Decisão 655/2002 – Plenário, proferida em 19/6/2002, bem ilustra a afirmação acima:

“44. O tema ‘fundações de apoio’ é discutido na Casa desde 1982, há cerca de vinte anos, portanto. Naquele exercício, ao apreciar as contas da Universidade Federal do Espírito Santo, constatou-se a existência da Fundação Ceciliano Abel de Almeida, co-instituída com a participação de recursos da Universidade (ver Decisão Plenária de 25.03.82, Anexo V da Ata nº 18/82). Ocorrências similares foram aos poucos sendo encontradas em diversas outras instituições federais de ensino superior.”

8. A recorrência de achados nas contratações firmadas pelas IFES com suas fundações de apoio considerados irregulares, em especial a dispensa de licitação, ensejou o conjunto de critérios firmados na mencionada Decisão 655/2002, abaixo transcritos, os quais têm balizado a atuação do Tribunal no exame da legalidade de contratações firmadas com base na dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei 8.958/94:

“a) para que seja considerada regular a dispensa de licitação] são condições

indispensáveis que:

- a1) a instituição contratada tenha sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;
- a2) o objeto do contrato esteja diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;
- b) a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimentos tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;
- c) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;
- d) os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;
- e) a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial.”

9. Decorridos mais de seis anos da data da Decisão 655/2002, o Tribunal ainda se depara com ocorrências que bem denotam a não-observância das orientações ali explicitadas.

10. Assim é que, na comunicação feita na Sessão Plenária de 16/4/2008, quando propus a realização do trabalho em apreço, ao discorrer sobre as irregularidades constatadas na transferência de recursos da Fundação Universidade de Brasília (FUB) para suas fundações de apoio, no âmbito do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto 6.096/2007 (TC 003.928/2008-0), expressei minha inquietação com o assunto, fundamentando nos seguintes termos a referida proposição elevada ao Plenário:

“Os fatos ora apontados espelham a realidade vivenciada pelo Tribunal no exame de fiscalizações e de processos relacionados às IFES, consignada em diversas deliberações do Tribunal a respeito da matéria. Nesses trabalhos, não raro tem sido freqüente a constatação de irregularidades, tais como:

- a) contratação das Fundações de Apoio para executar atividades inerentes ao Plano de Cargos e Salários da universidade e para outras atividades passíveis de terceirização;
- b) utilização das Fundações de Apoio para simplesmente intermediar a contratação de serviços, aquisição de bens e execução de atividades administrativas;
- c) formalização de convênios com órgãos da Administração como mecanismo de intermediação da contratação das Fundações de Apoio, inclusive para a execução de serviços contínuos de atendimento ao público;
- d) utilização de recursos públicos para a formação ou incremento de patrimônio das Fundações de Apoio;
- e) desvirtuamento das finalidades das Fundações de Apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial.

Após 13 anos da edição da Lei 8.958/1994, pode-se concluir, em razão das constatações referidas, que existe falha no relacionamento entre as Fundações de Apoio e as IFES, propiciando o desvirtuamento do fim para o qual essas fundações foram instituídas.

Nota-se, ainda, que as IFES, reiteradamente, justificam que algumas impropriedades apontadas pelo TCU são inevitáveis, uma vez que as dotações orçamentárias a elas destinadas são, por vezes, repassadas no final do exercício financeiro, quando já não é possível a execução

dos objetos constantes da proposta orçamentária diretamente pelas IFES. Alegam, ainda, que a devolução desses recursos acarretaria prejuízos à concretização de seus projetos.

Nesse contexto, sabe-se que o TCU não pode extrapolar suas competências constitucionais. Nos moldes atuais, por mais sensível que esteja quanto ao fato de ocorrerem repasses de recursos no final do exercício financeiro, o Tribunal não pode afastar o cumprimento da lei.

Sabe-se que o aparato normativo vigente impõe ao TCU a adoção de determinadas medidas no sentido de coibir a perpetuação de atos de gestão já considerados irregulares, exatamente por conflitar com o ordenamento jurídico atualmente posto.”

11. Minha intenção, portanto, ao propor a ação de controle que resultou na presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) foi, além de buscar soluções que sirvam para coibir as irregularidades já conhecidas, traçar um diagnóstico mais preciso da situação que afeta as IFES, suas fundações de apoio e, por conseguinte, a educação superior brasileira.

12. Relembro que, no início deste ano, a crise desencadeada no âmbito da FUB e uma de suas fundações de apoio, a Finatec, amplamente noticiada pela mídia, deixou transparecer a fragilidade das medidas até então adotadas para elidir as ocorrências da espécie em comento. Nesse contexto, surgiu a Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de 14/4/2008, a qual imprimiu alterações à Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185/2004, introduzindo novas condições para o registro e credenciamento das fundações de apoio.

13. Ainda que represente importante avanço na busca de soluções para os problemas ora referidos, a medida acima citada não se faz suficiente para alcançar as mais diversas situações em que se constatam freqüentemente irregularidades. Muito ainda necessita ser feito. Cito, por exemplo, a área orçamentária. Nesse sentido, a partir da análise de processos específicos de minha relatoria, ao longo de 2007, constatei que a atuação das IFES é extremamente prejudicada, entre outras dificuldades, pela prática rotineira de concentração da liberação de recursos orçamentários nos dois meses finais do exercício, o que compromete a regular execução das atividades acadêmicas e científicas.

14. Com o intuito de encontrar soluções capazes de modificar esse cenário, provoquei a realização de reunião com grupo de apoio técnico vinculado à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e representantes do meu gabinete, da 6ª Secex e da Secex/MG, para que fossem discutidas medidas a serem estabelecidas de modo a alterar a situação há tanto tempo questionada por este Tribunal.

15. A partir da troca de experiências entre representantes do TCU e da SESu/MEC, foi encaminhada a este Tribunal pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, a Nota Técnica 2/2008/SESu, com o objetivo de instruir e fundamentar ações futuras capazes de solucionar os diversos problemas já identificados em trabalhos empreendidos por esta Corte de Contas em relação especificamente a:

- a) fundações de apoio e instituições federais de ensino superior;
- b) desenvolvimento institucional;
- c) hospitais universitários federais de ensino;
- d) gestão de pessoal;
- e) gestão orçamentária.

16. De se registrar, ainda, que os principais pontos abordados pela Nota Técnica acima citada tratam, em sua maioria, de questões enfrentadas no seminário a que há pouco me referi, o Primeiro Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. Relevo destacar do documento elaborado pela SESu/MEC que parte dos pontos que integram o diagnóstico ali contido diz respeito ao tratamento contábil e orçamentário da gestão dos hospitais universitários, além dos aspectos relativos ao desenvolvimento institucional e à gestão orçamentária das universidades.

17. Especificamente quanto aos hospitais universitários, apresentei ao Plenário desta Corte, em 3/9/2008, comunicação na qual expressei minha preocupação com esse tema. Na ocasião, destaquei

o seguinte:

“Não há como negar que os hospitais universitários padecem de falhas recorrentes que exigem um diagnóstico urgente de suas causas. Temos consciência de que nem todo ato que escapa à legalidade pode ser justificado pelas limitações do sistema e ausência de opções legais disponíveis aos gestores. Portanto, esses casos devem ser examinados e o controle deve agir para cerceá-los.

Ante essa situação, vez que o Tribunal não pode prescindir do exato cumprimento da legislação em vigor, percebo que esta Corte pode realizar um trabalho de amplitude tal que produza um diagnóstico e propostas concretas a serem oferecidas aos Poderes Legislativo e Executivo, passando, assim, a cooperar proativamente com essa questão.

Releva assinalar que, em várias oportunidades, tenho encontrado uma grande disposição dos agentes envolvidos nessa área em aprimorar seus procedimentos e corrigir as falhas existentes, a despeito da complexidade da matéria, que exige uma solução integrada entre os Ministérios da Educação, Saúde e Planejamento, além da cooperação de todas as Instituições Federais de Ensino Superior na elaboração e na execução dos contratos com suas fundações de apoio e com os hospitais universitários.

Para tanto, não basta ao Tribunal realizar fiscalizações pontuais e localizadas. É necessário o cruzamento de informações advindas de todo o sistema de educação superior e saúde pública, uma vez que os hospitais universitários, além da função educação, atuam de modo cooperativo com o Sistema Único de Saúde (SUS).”

18. Foi com esse enfoque que, por meio da referida comunicação feita a este egrégio Plenário, propus a realização de uma ação de fiscalização ampla, de abrangência nacional, nos hospitais universitários, objetivando delinear um quadro preciso das causas e distorções identificadas pelas diversas fiscalizações já empreendidas pelas unidades técnicas desta Corte.

19. Nesta oportunidade, tenho a satisfação de anunciar que esse trabalho já foi iniciado. Minha assessoria obteve a informação de que a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul está elaborando plano de ação para desencadear, com o concurso de outras unidades técnicas, o desenvolvimento de trabalho fiscalizatório que melhor se ajuste às peculiaridades da matéria, integrando-o inclusive ao Tema de Maior Significância “Levantamentos em Saúde”, sob a coordenação da 4ª Secex.

20. Feitas essas considerações de caráter geral, passo a concentrar-me nos elementos que julgo importantes destacar do presente trabalho de fiscalização.

21. Início pela área de abrangência da FOC. Conforme detalhou a equipe, a amostra da fiscalização foi constituída por um subconjunto de fundações de apoio, localizadas em várias unidades da Federação, que receberam, nos exercícios de 2007 e 2008, por intermédio de convênio ou contrato, recursos repassados pelas universidades federais previamente escolhidas, mediante critérios de materialidade e risco. Foram, então, selecionadas as fundações de apoio que movimentaram, no referido período, 83,86% dos recursos. Dessa maneira, foram fiscalizados 464 contratos/convênios, os quais alcançaram o montante de R\$ 948.885.048,92.

22. Como benefícios da fiscalização, podem-se destacar: a oportunidade para avaliação da adequação das normas vigentes com vistas a sua aplicabilidade às fundações de apoio, o fornecimento de subsídios para o Congresso Nacional e a formulação de um conjunto de propostas destinadas à instituição de regras indutoras de transparência e controle. Em conclusão, pretende-se apontar possíveis medidas corretivas para as irregularidades constatadas.

23. As comunicações feitas pelo eminente Ministro Raimundo Carreiro e por este relator, na Sessão Plenária de 16/4/2008, deram as linhas mestras para a formulação do objetivo do trabalho. Assim, foi definido que seria examinado, no plano nacional, o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio a partir de uma matriz de planejamento que levou em conta as seguintes questões

de auditoria:

1 – A Instituição Federal de Ensino Superior tem normas internas (além dos contratos e convênios de parceria) regulando a sua relação com a fundação de apoio, à luz das normas gerais que regem a matéria?

2 – Como tem ocorrido o processo de credenciamento das fundações de apoio da IFES e como estão sendo acompanhados os novos requisitos para os próximos processos?

3 – O Ministério Público Estadual, por meio de sua Curadoria de Fundações, tem fiscalizado regularmente a fundação de apoio?

4 – A formalização dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria, incluindo a existência de projetos de ensino, pesquisa e extensão ou de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico elaborados e aprovados pelo órgão competente da IFES, para cada ajuste celebrado com a fundação de apoio?

5 – A execução dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria?

6 – A IFES exerce um controle eficiente sobre os contratos, convênios e ajustes celebrados com a fundação de apoio?

7 – Existe cessão de pessoal da IFES para a fundação de apoio e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, incluindo a sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, considerando também o confronto com as possibilidades de pagamento alternativo por serviços eventuais prestados?

8 – Existe pessoal contratado pela fundação de apoio para atividades na IFES e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, sem alocação para atividades permanentes e sem caracterização de “terceirização de serviços”?

9 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, devido pela utilização de bens e serviços das IFES, pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução de cada projeto firmado entre a IFES e a fundação de apoio?

10 – Há ressarcimento, por instrumento próprio, de parcelas arrecadadas pela fundação de apoio e devidas à IFES pela utilização de pessoal, conhecimento, imagem, bens e serviços, em projetos firmados entre ela e a fundação de apoio, inclusive cursos e concursos?

11 – Há casos de repasse, da IFES à fundação de apoio, de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro ou alocados para o programa Reuni, em especial para obras de expansão, reforma ou reaparelhamento?

12 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, fundações de apoio para ações relativas à apropriação de resultados de pesquisas (patentes, royalties, etc.) ou em ações ligadas à Lei da Inovação Tecnológica (Lei 10.973/2004)?

13 – A IFES tem utilizado, de alguma forma, a sistemática introduzida pela Lei 11.314/2006, para pagamento da Gratificação de Cursos e Concursos, remunerando diretamente servidores envolvidos na logística, preparação e execução de cursos de pós-graduação ou extensão, bem como de vestibulares ou concursos públicos?

14 – Quais são as possíveis práticas de boa gestão existentes no cenário atual e quais as sugestões potenciais dos gestores e da equipe a serem acrescentadas às propostas já feitas pelo TCU acerca do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, incluindo sugestões de mudanças legislativas ou de orientações ministeriais nos instrumentos que regem esse relacionamento?

24. Como visto no relatório precedente, a equipe listou os achados mais importantes relacionados a cada uma das questões de auditoria acima referidas. Do conjunto desses achados, nota-se que a maioria das situações ali descritas já foi objeto de questionamento em vários processos apreciados por este Tribunal, havendo, portanto, deliberações para as ocorrências mencionadas.

25. Dentre essas situações irregulares destaco:
- 25.1. contratação direta de fundações de apoio, por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, cujo objeto não se enquadra no conceito de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, requisito também previsto pelo art. 1º da Lei 8.958/1994;
 - 25.2. transferência para as fundações de apoio de atividade meramente administrativa, própria da rotina da Administração Pública;
 - 25.3. contratação, por intermédio das fundações de apoio, de serviços passíveis de terceirização regular (limpeza, vigilância, conservação e manutenção predial, etc.);
 - 25.4. repasses das IFES para as fundações de apoio de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro, sem que haja tempo hábil para aplicação regular dos recursos;
 - 24.5. contratação das fundações de apoio para execução de despesas relativas ao Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade (Reuni), caracterizando deslocamento de atividades típicas da IFES, uma vez que as ações do Reuni não se enquadram na amplitude do art. 1º da Lei 8.958/1994, devendo, portanto, ser executadas diretamente pelas próprias universidades ou por meio da contratação de terceiros mediante processo licitatório;
 - 25.6. aplicação elástica do termo “desenvolvimento institucional” para justificar a contratação das fundações de apoio para execução dos mais diversos tipos de objeto;
 - 25.7. não-recolhimento à conta única do Tesouro Nacional das receitas oriundas de ações conjuntas das IFES com suas fundações de apoio, classificadas como receitas próprias arrecadadas, em especial as decorrentes de taxas de matrícula e mensalidades de cursos de especialização, pós-graduação lato sensu e de inscrições em concursos para ocupação de cargos públicos ou para realização de vestibulares, bem como os saldos de fundos de reserva apurados em cada contrato/convênio;
 - 25.8. remuneração das funções de apoio com base em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduz preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados;
 - 25.9. concessão de bolsas de estudos sem que se observem os critérios estipulados na Lei 8.958/1994 e no Decreto 5.205/2004, que prevêem o citado benefício apenas para os casos de atividades de ensino, pesquisa e extensão, desde que não acarretem contraprestação de serviços.

26. A respeito das ocorrências apontadas, cabe observar que irregularidades de semelhante natureza têm aparecido constantemente nos processos examinados pelo Tribunal e nas fiscalizações realizadas, tendo esta Corte de Contas, em diversas oportunidades, adotado medidas pertinentes a cada caso, tanto de caráter sancionador, como a aplicação de multa aos administradores das Instituições Federais de Ensino, quanto medidas de caráter corretivo, como é o caso das determinações endereçadas a tais entidades, de modo a prevenir igual ocorrência no futuro. Com esse propósito, convém mencionar as determinações constantes do Acórdão 1.516/2005 – Plenário, dirigidas a todas as instituições da espécie e ao Ministério da Educação, na qualidade de órgão supervisor, expressa nos seguintes termos:

“9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica que observem, quando das contratações por dispensa de licitação com base no art. 1º da Lei 8.958/1994, os seguintes quesitos:

9.1.1. a instituição contratada deve ter sido criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico;

9.1.2. o objeto do contrato deve estar diretamente relacionado à pesquisa, ensino, extensão ou desenvolvimento institucional;

9.1.3. a Fundação, enquanto contratada, deve desempenhar o papel de escritório de

contratos de pesquisa, viabilizando o desenvolvimento de projetos sob encomenda, com a utilização do conhecimento e da pesquisa do corpo docente das IFES, ou de escritório de transferência de tecnologia, viabilizando a inserção, no mercado, do resultado de pesquisas e desenvolvimento tecnológicos realizados no âmbito das Universidades;

9.1.4. o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico;

9.1.5. os contratos para execução de projeto de desenvolvimento institucional devem ter produto que resulte em efetivo desenvolvimento institucional, caracterizado pela melhoria mensurável da eficácia e eficiência no desempenho da instituição beneficiada;

9.1.6. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância e conservação predial;

9.2. determinar ao Ministério da Educação, como entidade supervisora e vinculadora, que dê conhecimento das determinações supra às Instituições Federais de Ensino Superior, orientando-as no cumprimento dos normativos pertinentes;”.

27. Apesar de orientações tão claras como as acima transcritas e aquelas emanadas da Decisão 655/2002 – Plenário, subsistem irregularidades graves no relacionamento entre IFES e fundações de apoio, conforme denuncia o relatório de auditoria em exame. Em mais de uma oportunidade, pude expressar minha inquietação com esse cenário. Em especial no tocante à liberação de recursos apenas no final do exercício, ao proferir o voto condutor do Acórdão 918/2008 – Plenário, fiz as seguintes considerações:

“17. Reconheço que se trata de um cenário difícil e que não pode perdurar. A liberação de recursos apenas no final do exercício, em prazos que não viabilizam sua adequada utilização nas finalidades previstas, termina por comprometer os projetos e o próprio funcionamento da universidade.

18. Compreendo a angústia dos gestores que, confrontados com tal panorama, tentam encontrar alternativas que viabilizem a preservação dos recursos, bem como a continuidade e a melhoria das atividades das instituições que administram. Isso, entretanto, não autoriza a utilização de subterfúgios como o detectado no caso em foco.

19. Note-se, aliás, que a frequência com que problemas semelhantes têm sido detectados por esta Corte em quase todas as instituições federais de ensino é alarmante e demonstra que se trata de uma questão generalizada. Por tal razão, é necessária a adoção de providências em um nível mais alto do que o da administração das universidades e centros federais de educação tecnológica, cujos gestores não podem continuar a arcar sozinhos com as conseqüências de uma falha estrutural do sistema.

(...)

21. Assim, considero importante que cópia da deliberação que vier a ser proferida nesta oportunidade, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, seja encaminhada aos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e às Comissões Permanentes adequadas do Congresso Nacional, a fim de chamar a atenção para o problema e exortar à adoção de medidas administrativas e legislativas destinadas a assegurar um volume adequado e a liberação tempestiva de recursos orçamentários para as instituições federais de ensino superior.”

28. Importante consignar que a medida acima adotada já produziu efeito positivo. O projeto de lei orçamentária para 2009 contém significativo avanço ao possibilitar a reabertura, pelas IFES, no exercício seguinte, de créditos orçamentários não utilizados no exercício encerrado, conforme

disposições contidas no art. 4º, inciso XV, alíneas a a d, transcritas na folha 88 do relatório de auditoria.

29. Em reuniões promovidas por meu gabinete envolvendo as áreas técnicas desta Casa, representantes do MEC e do MPOG, esses órgãos têm assegurado a este Tribunal que a sistemática proposta é a solução para a questão dos recursos recebidos pelas IFES em final de exercício.

30. A respeito da contratação de fundações de apoio para intermediar serviços de construção civil, em especial no âmbito do programa Reuni, registro que, ao proferir o voto condutor do Acórdão 1.306/2008 – Plenário, defendi, em consonância com outros julgados desta Corte, não ser lícita a contratação direta de fundação de apoio para a execução de obras de engenharia ou a celebração de convênio com objetivo semelhante, eis que tal atividade não se enquadra na expressão “desenvolvimento institucional” de que trata a Lei 8.958/1994.

31. Aliás, acerca da interpretação equivocada da referida expressão nos relacionamentos entre as IFES e suas fundações de apoio, relembro que o Tribunal tem entendimento bastante firme acerca do tema. Nesse sentido, cabe destacar o Acórdão 328/2005 – Plenário, em cujo voto condutor o eminente relator, Ministro Guilherme Palmeira, assim se manIFES tou:

“Ainda repetindo o que disse no voto condutor do Acórdão 1934/2004, nos termos do novel Decreto, “desenvolvimento institucional” transforma-se em panacéia que permite escancarar a exceção inculpada no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, exatamente no sentido oposto ao que emana da Constituição e do entendimento predominante nesta Corte de Contas, de que a licitação é regra e os casos em que se permite a sua dispensa constituem exceção.

(...)

Ora, se ao Estado é defeso conferir privilégios às suas próprias instituições voltadas à exploração de atividade econômica, certamente também o será favorecer organizações privadas da espécie das fundações de apoio, notadamente quando tal favorecimento for atentatório aos princípios da isonomia e da livre concorrência, mediante a criação de ‘reservas de mercado’ que distingam determinadas entidades em detrimento de outras.

Assim, a despeito do que dispõe o Decreto 5.205/2004, considero que este Tribunal deva manter o entendimento que vem adotando até o presente, resguardando-se o direito de, no momento oportuno, e no exercício de suas atribuições, dar ao referido Decreto interpretação para conformá-lo à Constituição, nos termos da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.”

32. Ainda no âmbito dessa discussão, sou de opinião de que as ações afetas à realização de concursos vestibulares não se enquadram no conceito de desenvolvimento institucional, porquanto as entendo melhor relacionadas às atividades rotineiras administrativas.

32. Em razão desse posicionamento, não obstante reconhecer que o Tribunal alberga, ainda que de forma minoritária, algumas deliberações no sentido oposto ao meu, nas quais, inclusive a matéria não foi aprofundada, farei os ajustes pertinentes nas propostas de determinação que envolvam essa questão.

33. Outro ponto digno de destaque refere-se aos fundos de ressarcimento de receitas das IFES, pelas fundações de apoio, comprometendo seriamente a transparência e o controle na aplicação dos recursos correspondentes.

34. Sobre o tema, é fundamental distinguir os recursos que estão vinculados à realização de um projeto de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional e aqueles que, embora originados desses projetos, constituem receitas próprias da universidade. São recursos vinculados ao projeto – e não receitas disponíveis da IFES – aqueles destinados ao custeio das despesas previstas no próprio projeto. A universidade não pode dar a eles destinação diversa da pactuada, não pode utilizá-los para suprir outras necessidades institucionais. A parcela desses recursos gerida diretamente pela universidade deverá observar as normas da gestão orçamentária e financeira da Administração Pública.

35. Por outro lado, é possível que o projeto contemple a participação de uma fundação de apoio, que poderá gerenciar recursos e executar despesas nos limites das atribuições que lhe forem cometidas pela parceria preconizada na Lei 8.958/1994.

36. Note-se que a lei autoriza a fundação de apoio a executar convênios, contratos, acordos ou ajustes que envolvam até mesmo a aplicação de recursos públicos (art. 3º), devendo, por outro lado, prestar contas dos recursos aplicados (art. 3º, inciso II). A prestação de contas, por sua vez, exige a demonstração do nexo entre a origem e a aplicação dos recursos do projeto (assim como a evidenciação do aporte, em benefício do projeto, de eventuais rendimentos financeiros auferidos). Daí a necessidade elementar de que os recursos do projeto geridos pela fundação de apoio sejam movimentados em conta bancária específica. Não se exige, porém, que essa seja a conta única do Tesouro nacional.

37. Regime diverso aplica-se às receitas que a universidade auferir em decorrência dos projetos, a exemplo das que recebe por disponibilizar equipamentos, materiais, instalações, recursos humanos, ou mesmo pela participação nos resultados dos produtos desenvolvidos. Os ressarcimentos e remunerações percebidas a qualquer título pela universidade desvinculam-se do projeto de que se originaram. Não mais se destinam ao custeio das despesas do projeto, passando a constituir receitas próprias da universidade, hábeis a financiar as necessidades institucionais estabelecidas em sua programação orçamentária. Trata-se, portanto, de valores cuja arrecadação e posterior aplicação submetem-se integralmente às normas de gestão financeira e orçamentária da Administração Federal, inclusive no que se refere à obrigatoriedade de seu recolhimento à conta única do Tesouro Nacional, em vista do princípio de unidade de tesouraria.

38. Por esse motivo, é irregular que tais recursos, que constituem receitas da universidade, sejam mantidos em contas bancárias de titularidade de fundação de apoio, compondo os chamados “fundos de apoio institucionais”. Esses FAIs, qualquer que seja sua forma de implementação ou denominação específica, constituem, na essência, mecanismo de burla à norma do art. 56 da Lei 4.320/1946, razão pela qual deve ser determinada sua extinção, incorporando-se as disponibilidades neles existentes à conta única.

39. Assim, a respeito desse ponto, reputo adequado o entendimento de que a expressão “recursos públicos” não se refere apenas a valores financeiros, mas também ao emprego de qualquer item de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino quando em contratos ou convênios com fundações de apoio, a exemplo de laboratórios, salas de aula, professores, conhecimento gerado, documentação acadêmica. E, ainda, importa observar, por parte das IFES, a obrigatoriedade de que os recursos financeiros auferidos pelo emprego desses bens sejam recolhidos à conta única do Tesouro Nacional.

40. Outro achado de auditoria importante refere-se à maneira como são concedidas bolsas de estudos no âmbito de projetos desenvolvidos com o apoio das fundações.

41. Como se viu na abordagem sobre os achados da questão de auditoria 7, às fls. 43/45 do relatório de auditoria, a previsão legal é de que a concessão de bolsas de estudos, conforme descrito na Lei 8.958/1994 e no Decreto 5.205/2004, deverá ocorrer apenas para os casos de atividades de ensino, pesquisa e extensão e desde que não acarretem contraprestação de serviços. Também não devem reverter economicamente ao doador.

42. A despeito das disposições legais, foram identificadas várias situações irregulares na concessão de bolsas de estudos, o que ensejou um conjunto de propostas de determinações que considero adequadas para que o benefício ocorra em condições plenas de legalidade.

43. Destaco, a propósito, a constatação de que, na concessão de tais bolsas, estaria havendo fuga à tributação e à contribuição previdenciária por parte das fundações de apoio, decorrendo esta do fato de essas bolsas não se destinarem exclusivamente à promoção de estudos e pesquisas e normalmente representarem vantagem para o doador, além de importarem em contraprestação pelos serviços prestados, conforme denotam os achados relacionados à questão em debate.

44. Nesse particular também já atuou o Tribunal, quando, por intermédio do Acórdão

2.677/2007 – 2ª Câmara, proferiu deliberação com o seguinte teor:

“9.3 dar ciência à Delegacia da Receita Federal em Sergipe e à Gerência Executiva do INSS em Aracaju/SE do inteiro teor do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, para que adotem as medidas julgadas cabíveis quanto à falta de retenção, pela FAPESE, respectivamente de imposto de renda e de contribuição previdenciária sobre as remunerações que foram pagas aos servidores da FUFES, sob a forma indevida de bolsa de extensão, em contraprestação aos serviços de consultoria executados no âmbito do Contrato Município de Aracaju/FAPESE nº 22/2004 – Projeto Coroa do Meio;”.

45. Foram verificadas situações em que são efetuados pagamentos adicionais aos docentes de nível superior, enquadrados no regime de dedicação exclusiva, pelo exercício de atividades remuneradas em projetos de fundações de apoio.

46. Com relação a esse ponto, devo mencionar que há entendimento nesta Corte admitindo a possibilidade de remuneração de professores enquadrados no regime de dedicação exclusiva quando participam de cursos de extensão e aperfeiçoamento, desde que esta participação seja esporádica e autorizada pela universidade a que se vincula (Acórdão 966/2003 – Primeira Câmara).

47. Também o art. 4º, caput e § 2º, da Lei 8.958/1994, bem como o art. 14 do Decreto 94.664/1987 prevêm a possibilidade de colaboração esporádica, remunerada ou não, por professores enquadrados no regime de dedicação exclusiva, observadas as exigências de que essa prestação se refira a assuntos de sua especialidade e, ainda, que ocorra de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente.

48. A esse respeito, por considerar a participação de professores em regime de dedicação exclusiva em cursos de extensão e aperfeiçoamento benéfica para a geração e disseminação do conhecimento acadêmico, desde que não haja prejuízo ao desempenho do docente na universidade e observados os requisitos legais acima comentados, entendo suficiente expedir recomendação ao Ministério da Educação no sentido de definir melhor os critérios de tempo e carga horária embutidos no conceito de “colaboração esporádica” a que se refere o art. 14 do Decreto 94.664/1987.

49. Especificamente no tocante à proposta de determinação à Secretaria do Tesouro Nacional no sentido de instituir mecanismos de controle que impossibilitem o empenho de recursos em nome das próprias IFES, entendo mais apropriado remeter a matéria ao TC 017.671/2008-6, no qual a questão está sendo vista com o aprofundamento adequado.

50. Feitas essas observações acerca dos achados da auditoria, passo a tecer algumas considerações acerca dos aspectos que considero inovadores do trabalho, nos quais deposito expectativas de que realmente venham a contribuir de forma significativa para a melhoria do relacionamento entre as IFES e suas fundações de apoio, em cujo cenário este Tribunal tem atuado de forma contumaz.

51. Dentre tais aspectos, destaco as medidas de caráter regulamentar. De fato, embora já se tenha um conjunto de normas legais e farta jurisprudência desta Corte a respeito da matéria em apreciação, existe significativa lacuna no que se refere à implantação de atos normativos internos, por parte das IFES, dispondo sobre rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento dessas entidades com suas fundações de apoio.

52. As sugestões apresentadas no presente trabalho, com foco regulatório, indicam com objetividade os elementos imprescindíveis a serem observados pelas Instituições Federais de Ensino Superior na formalização de contratos e convênios, bem como na verificação dos requisitos de credenciamento das fundações de apoio, dentre outras disposições ali enumeradas.

53. Por seu turno, as propostas com foco na transparência destinam-se a cobrar das IFES uma política de publicidade junto à comunidade acadêmica e à sociedade em geral na qual se explicita como se dá seu relacionamento com as fundações de apoio, incluindo sistemática de elaboração e aprovação de projetos, relação de projetos desenvolvidos, regras aplicáveis à concessão de bolsas de

estudos, divulgação de beneficiários dessas bolsas e os valores recebidos, bem assim montantes financeiros gerenciados em parceria, entre outras informações. A idéia aqui é criar um amplo cadastro de projetos, com visibilidade pela Internet, que permita o registro do maior número de informações.

54. Das propostas relativas ao controle, merece destaque a vedação de fundos de apoio institucional (assim considerados os recursos públicos da IFES captados em projetos e mantidos em contas privadas das fundações de apoio), cuja existência favorece a utilização dos recursos pertencentes às IFES sem observância às disposições contidas na legislação que rege a gestão orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública.

55. Cabe enaltecer, também, a proposta inovadora no sentido de incluir nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES, integrantes das contas apresentadas a este Tribunal, capítulo específico acerca do relacionamento dessas entidades com suas fundações de apoio. O objetivo da medida, além de dar transparência à gestão dos recursos públicos envolvidos nesse relacionamento, é dotar o processo de contas das referidas instituições de ensino de elementos capazes de permitir aos órgãos de controle interno e externo uma avaliação consistente sobre a regular utilização desses recursos. Acredito que o rol de informações sugerido na presente auditoria muito contribuirá para o alcance desse objetivo.

56. No entanto, para o êxito dessa medida, creio que a matéria deverá ser melhor analisada no âmbito das normas específicas sobre tomadas e prestações de contas, mais especificamente na decisão normativa de que trata a Instrução Normativa TCU 57/2008. Para tanto, deverá ser encaminhada cópia da deliberação a ser proferida nestes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que aquela unidade básica examine o assunto, levando em consideração as sugestões apresentadas no subitem 5.18, alíneas a a k, do relatório consolidado em apreciação.

57. Em relação às propostas complementares à jurisprudência firmada pelo Tribunal, destaco a que diz respeito à ampliação da abrangência do conceito de “recursos públicos”, conforme comentei há pouco, tanto no que se refere às conseqüências desse entendimento para a atuação dos órgãos de controle interno e externo quanto no tocante à necessidade de que todas as receitas auferidas em decorrência do uso desses recursos sejam obrigatoriamente recolhidas à conta única do Tesouro Nacional.

58. As demais sugestões referidas no tópico em discussão tratam de questões inúmeras vezes debatidas neste Tribunal, portanto já contempladas com determinação para adoção das medidas saneadoras cabíveis.

59. Ainda no que se refere às propostas alvitadas, lamento dissentir daquelas que tratam de determinações dirigidas diretamente às fundações de apoio. Sobre essa matéria, reitero entendimento que manifestei no voto condutor do Acórdão 2.391/2008 – Plenário:

“3.17. Conforme registrei no Voto que proferi ao relatar o TC 021.282/2007-6 (Acórdão 1.508/2008 – TCU – Plenário), ‘em se tratando de entidade de natureza privada, deve prevalecer o princípio constitucional consignado no art. 5º, inciso II, da Carta Magna, segundo o qual ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’. Dessa forma, para que se possam estabelecer regras de comportamento às fundações de apoio para o desempenho de suas atividades institucionais, é necessário que exista expressa disposição legal nesse sentido’, como é ‘o caso da obrigatoriedade de observância da legislação federal sobre licitações e contratos referentes à contratação de obras, compras e serviços, no caso da execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes firmados pelas fundações de apoio com as Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, a teor do que dispõe o art. 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994’.

3.18. Registrei também que ‘o mesmo raciocínio pode ser desenvolvido para o caso de a Universidade vir a firmar convênios com fundações de apoio, hipótese em que a conveniente, por determinação expressa do art. 116 da Lei 8.666/1993, deve observar, no que couber, os termos da referida Lei de Licitações e Contratos, além das normas regulamentares da espécie, como é o

caso da IN/STN 01/1997.

3.19. Portanto, se há restrição a ser feita quanto aos aspectos tratados nestes autos, esta deverá ser dirigida à Unidade Jurisdicionada ao Tribunal, no caso a Fundação Universidade de Brasília – FUB, de modo que o seu relacionamento com as Fundações de Apoio observe o disposto nas Leis 8.958/1994 e 8.666/1993 e os parâmetros delineados na jurisprudência deste Tribunal, em especial o constante do Acórdão 1.516/2005 – TCU – Plenário.”

60. Dessa forma, estou convencido de que, se devidamente cumpridas pelas universidades, as determinações que lhes são dirigidas por este Tribunal constituem medidas suficientes para o aprimoramento da atuação também das fundações de apoio em suas parcerias com as mencionadas instituições de ensino.

61. Encerrando a discussão de mérito, refiro-me à sugestão de recomendação de que o Ministério da Educação elabore proposta de regulamentação da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

62. Relembro que essa foi uma das questões mais debatidas no Fórum realizado neste Tribunal em novembro de 2007. Naquela ocasião, renomados especialistas no tema apresentaram suas convicções e críticas em relação à falta de ações efetivas para por parte das autoridades competentes para solucionar essa pendência, cujas conseqüências afetam de forma dramática o desempenho das IFES, conforme tem e Tribunal detectado em diversos processos aqui examinados.

63. Estou certo de que a matéria merece toda a atenção deste Tribunal, entretanto, considero que eventual sugestão relacionada à autonomia universitária deve, em primeiro lugar, passar por amplo debate sobre o modelo ideal de prestação de ensino superior no Brasil, em que se repense, por exemplo, o papel das fundações de apoio e sua importância em um ambiente ideal de universidade autônoma.

64. Antonio Ibañez Ruiz, professor e ex-reitor da UnB, no artigo Lições da UnB (de 9/5/2008), no contexto da crise vivenciada por aquela instituição no início deste ano, fez as seguintes ponderações:

“Diante dessa situação o mais recomendado é construir a autonomia para as universidades públicas. Freqüentemente fala-se em autonomia e procura-se definir os limites para ela. Se isso acontecer deixa de ser autonomia. Assim sendo, a construção da autonomia acaba sendo um processo de discussão contínuo e experimental, onde, no limite, o próprio Supremo Tribunal Federal teria que se manIFEStar, se consultado.

Quanto maior for a autonomia menor a razão para a existência das fundações de apoio e, nesse caso, o benefício é incalculável, pelo fato de afastar do dia a dia o conflito público x privado.

A autonomia e a eliminação das Fundações têm que ser o resultado de todo um processo de diálogo, mediante a construção de uma agenda com os diversos atores envolvidos e de outras medidas que o MEC poderia implementar, no sentido de aplinar o terreno dessa agenda em construção.

A continuar com as amarras administrativas e com as fundações estaremos, cada vez mais, tornando o modelo institucional das universidades ainda mais complexo e perigoso, porque os limites entre o público e o privado irão desaparecendo e, junto com eles, os princípios da ética, da justiça, da igualdade, da fraternidade, da solidariedade e muitos outros.”

65. Sem entrar no mérito de todas as afirmações do ex-reitor, devo acompanhá-lo quando suscita a necessidade de construção de uma agenda política envolvendo os diversos atores interessados no tema. Entendo que também esta Casa teria um papel importante nessa discussão, por reunir um compêndio de informações substanciais acerca da gestão de recursos públicos pelas universidades federais, seja de forma individual, seja em parceria com fundações de apoio.

66. Assim, seria desaconselhável o Tribunal listar itens para serem levados em conta num projeto de eventual regulamentação de autonomia universitária sem que se tenha claro o modelo que se pretende implementar. No momento, pois, considero inoportuna a proposta de recomendação nesse sentido oferecida no relatório de auditoria. Nada obstante, defendo que esta Corte de Contas mantenha-se aberta a discussões sobre a matéria, com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, bem assim com especialistas do assunto.

67. No tocante às propostas de encaminhamento alvitadas no presente relatório consolidado, entendi necessário promover alguns ajustes e adaptações para conformar o texto a convicções pessoais sobre a matéria, externadas em outros julgados, bem assim às observações feitas neste voto e às ações já empreendidas por esta Corte de Contas. Registro, ainda, que, acolhendo sugestão do eminente Ministro Benjamin Zymler, converti o conjunto de determinações que seriam dirigidos a todas as IFES em proposta única endereçada ao Ministério da Educação, no sentido de que esse órgão institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições de Ensino Superior com fundações de apoio, de modo que essas IFES adotem as medidas dispostas no item 9.2 do acórdão que proponho a este Plenário.

68. Ao finalizar esta exposição, destaco o empenho das equipes técnicas do TCU, as quais sob a diligente coordenação da Secex/MG, produziram um diagnóstico completo e profundo de como se encontra o relacionamento entre as Instituições Federais e Ensino Superior e suas fundações de apoio. Não somente foram expostas irregularidades e fragilidades nesse relacionamento, há tanto combatidas por este Tribunal, mas sobretudo foram sugeridas algumas ações com potencial para produzirem reais mudanças nessa parceria, em especial no tocante aos aspectos de regulamentação, transparência e controle efetivo das atividades desenvolvidas com recursos públicos alocados às mencionadas instituições de ensino. Assim, não poderia deixar de agradecer a valiosa contribuição dos analistas e dirigentes que participaram da presente Fiscalização de Orientação Centralizada.

69. Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

Sala das Sessões, em 26 de novembro de 2008.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2731/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.177/2008-2
2. Grupo I – Classe: V – Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos e Entidades: Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Entidades Federais de Ensino Superior (Ifes)
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no estado de Minas Gerais (Secex/MG)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Fiscalização de Orientação Centralizada, executada por diversas unidades técnicas do Tribunal, sob a coordenação da Secex/MG, cujo objetivo foi avaliar, no plano nacional, o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. firmar o entendimento de que a expressão “recursos públicos” a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta única do Tesouro Nacional;

9.2. determinar ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para o cumprimento das seguintes medidas:

9.2.1. definam procedimentos relativos às contratações de projetos junto às suas fundações de apoio, em que se preveja, por parâmetros objetivos e sempre que possível quantitativos, entre outras disposições as seguintes providências:

9.2.1.1. individualização do contrato por projeto devidamente aprovado pelo órgão competente da IFES (art. 55, inciso I, da Lei 8.666/1993);

9.2.1.2. registros centralizados de todos os projetos executados e/ou desenvolvidos pela fundação de apoio (art. 1, § 4º, do Decreto 5.205/2004).

9.2.1.3. elaboração prévia e detalhada dos planos de trabalho referentes a cada projeto contratado (projeto básico referido na Lei 8.666/1993 ou Plano de Trabalho referido no Decreto 6.170/2007 e normativos correlatos);

9.2.1.4. obrigatoriedade (art. 3º, inc. II, da Lei 8.958/1994) de que a prestação de contas seja formalmente analisada no âmbito da IFES, com a devida segregação de funções entre coordenadores e avaliadores de projetos, mediante a produção de um laudo de avaliação que ateste a regularidade de todas as despesas arroladas, em conformidade com a legislação aplicável, confira o alcance de todas as metas quantitativas e qualitativas constantes do plano de trabalho, bem como assegure o tombamento tempestivo dos bens adquiridos no projeto, além de delimitar e personalizar a responsabilidade na liquidação, conforme art. 58 da Lei 4.320/1964;

9.2.1.5. publicidade de todos os projetos, planos de trabalho e seleções para concessão de bolsas (inclusive seus resultados e valores), por todos os meios disponíveis, especialmente o Boletim Interno e o portal da IFES, para que a comunidade acadêmica tome conhecimento dessas atividades e os interessados em participar delas possam se habilitar em observância ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, respeitadas eventuais exigências específicas acordadas com financiadores externos por meio de instrumentos formalizadores;

9.2.1.6. teto máximo de valores de bolsas de ensino, pesquisa e extensão para servidores envolvidos em projetos, referenciados a valores de bolsas pagas por instituições oficiais de fomento a essas áreas;

9.2.1.7. teto máximo recebível por servidor, em bolsas desses tipos, preferencialmente referenciado em percentual relativo à sua remuneração regular e correspondente ao total de bolsas recebido pelo servidor;

9.2.1.8. previsão de critérios para participação de professor em atividades relacionadas a projetos de ensino, pesquisa ou extensão que acarretem pagamentos de bolsas, inclusive no que se refere à colaboração esporádica, remunerada ou não, prevista no Decreto 94.664/1987;

9.2.1.9. definição quanto à repartição de receitas e recursos oriundos dos projetos em parceria.

9.2.2. implantem rotinas de encaminhamento dos projetos que contenham informações tais como: definição precisa do objeto, projeto básico, metas e indicadores de desempenho e de resultados, recursos humanos e materiais envolvidos, discriminados como pertencentes ou não aos quadros da IFES, planilha de custos incluindo os ressarcimentos à IFES, bolsas a serem pagas, discriminadas por valores e beneficiários nominalmente identificados (com matrícula Siape caso servidores da IFES e CPF em caso contrário), pagamentos previstos por prestação de serviços por pessoas físicas e jurídicas e demais dados julgados relevantes;

9.2.3. divulguem, em especial nos Boletins Internos e nos portais ou sítios da Ifes em redes gerais de informação, como a Internet, dados e informações sobre seu relacionamento com fundações de apoio, incluindo obrigatoriamente os dispositivos legais e regulamentadores internos e externos; a sistemática de elaboração e aprovação de projetos; a relação de projetos desenvolvidos e em andamento com objetos, metas e indicadores; as regras aplicáveis às bolsas com a divulgação de beneficiários e valores recebidos; montantes financeiros gerenciados em parceria; endereços de portais e sítios das fundações de apoio e outras informações julgadas relevantes;

9.2.4. verifiquem, previamente à celebração de qualquer instrumento de parceria com as fundações de apoio, o cumprimento das exigências relativas aos critérios de credenciamento ou recredenciamento constantes da Portaria Interministerial MEC/MCT nº 3.185, de 07/10/2004, com as modificações introduzidas pela Portaria Interministerial MEC/MCT nº 475, de 14/04/2008 ou outras que lhes venham a substituir;

9.2.5. estabeleçam, com suas fundações de apoio, contratos ou convênios individualizados para cada projeto de parceria a ser firmado, abstendo-se de efetuar, para a cobertura desses projetos, aditivos, apostilas ou instrumentos similares como acessórios a contratos ou convênios genéricos ou do tipo “guarda-chuva”, não previstos em lei e também vedados pela Instrução Normativa nº 2/2008, art. 3º, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.6. promovam as alterações necessárias à adequação dos atuais instrumentos que não se enquadrem na forma disposta no item acima;

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

9.2.8. não permitam a existência de projetos sequenciais no tempo, sem a necessária justificativa técnica ou acadêmica;

9.2.9. exijam que as contratações relativas a projetos classificados como de desenvolvimento institucional impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas, evitando enquadrar nesse conceito atividades tais como: manutenção predial ou infra-estrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, aquisições e serviços na área de informática, expansões vegetativas ou de atividades de secretariado, serviços gráficos e reprográficos, telefonia, tarefas técnico-administrativas de rotina, como a realização de concursos vestibulares, e que, adicionalmente, não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da IFES;

9.2.10. normatizem e fiscalizem a atuação de coordenadores de projetos, com vistas a evitar favorecimento, nas composições de equipes, para cônjuges e parentes de servidores da instituição, não integrantes dos quadros das IFES, bem como a contratação de empresas, pelas fundações de apoio, nas quais participem de alguma forma, ou ainda o direcionamento de bolsas em benefício dessas pessoas;

9.2.11. não permitam, nos contratos e convênios com fundações de apoio regidos pela Lei 8.958/1994, a subcontratação total do objeto ou a subcontratação das parcelas mais relevantes por parte dessas fundações, bem assim a subcontratação de outras fundações de apoio como executora da totalidade ou mesmo de partes do projeto;

9.2.12. não permitam pagamento de bolsas para servidores da IFES ligados à área do projeto, de forma concomitante com a subcontratação irregular de pessoas físicas e jurídicas que executem efetivamente o objeto do contrato;

9.2.13. não permitam a subcontratação de outras fundações de apoio como executoras da totalidade ou mesmo de partes do projeto, tendo em vista a caracterização de fraude no uso da possibilidade de dispensa de licitação prevista no art. 1º da Lei nº 8.958/1994, com o surgimento de cadeias irregulares desse tipo de dispensa;

9.2.14. efetuem controle finalístico e de gestão das licitações realizadas pelas fundações de apoio para a contratação de bens e serviços, bem como dos processos de contratação de pessoal não integrante da instituição apoiada, evitando quaisquer ações destinadas a prover a IFES de mão-de-obra para atividades de caráter permanente ou que caracterizem a terceirização irregular;

9.2.15. exijam a criação de contas bancárias específicas, individualizadas por contrato/convênio, para a guarda e gerenciamento de recursos financeiros oriundos de quaisquer projetos estabelecidos com base na Lei 8.958/1994, quando não se tratar de recursos próprios da universidade, cujo recolhimento à conta única do Tesouro é obrigatória, bem como exijam rotina e contas contábeis também específicas para cada um desses instrumentos, incluindo a guarda discriminada de documentação e os registros em meio informatizado com acesso aberto, quando necessário e legalmente cabível, à IFES e seus setores de auditoria interna e aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública;

9.2.16. estabeleçam sistemática de gestão, controle e procedimentos internos, para perfeita adequação ao exigido no art. 3º, incisos III e IV, da Lei 8.958/1994, no que tange à atuação dos órgãos de controle interno e externo, bem como dos setores de auditoria interna da IFES, considerando os recursos públicos mencionados no caput desse dispositivo não apenas como os relativos a recursos financeiros, mas também aqueles relativos a recursos de laboratórios, salas de aula, professores, pesquisadores, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento gerado, documentação acadêmica gerada e demais itens de patrimônio tangível ou intangível da Instituição de Ensino utilizado em parcerias com fundações de apoio;

9.2.17. estabeleçam sistemática de controle e análise das prestações de contas dos contratos correlatos a cada projeto em parceria com fundações de apoio, que abranja, além dos aspectos contábeis, os de legalidade, efetividade e economicidade, com possibilidade de acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto e com atesto final da prestação de contas, respeitando a segregação de funções e de responsabilidades;

9.2.18. exijam que essas prestações de contas contenham, pelo menos, os seguintes documentos: demonstrativos de receitas e despesas; relação de pagamentos identificando o nome do beneficiário e seu CNPJ ou CPF, número do documento fiscal com a data da emissão e bem adquirido ou serviço prestado; atas de licitação, se houver; relação de bolsistas e de empregados pagos pelo projeto com as respectivas cargas horárias e também guias de recolhimentos de saldos à conta única da Universidade de valores com essa destinação legal e normativa;

9.2.19. estabeleçam a obrigação de que as notas fiscais relativas a despesas feitas por fundações de apoio, sejam identificadas com o número do projeto, ficando à disposição da IFES e dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos após o encerramento do projeto;

9.2.20. providenciem a incorporação, em todos os contratos ou convênios firmados com base no art. 1º da Lei 8.958/94, de cláusulas que obriguem as fundações de apoio a prestar contas à IFES apoiada;

9.2.21. promovam, em conjunto com o Conselho Universitário e demais setores envolvidos na questão, projeto e eventual normativo para a estruturação da auditoria interna da IFES, com a fixação de um número mínimo de servidores técnicos capazes de desenvolver a contento as atividades de controle administrativo, incluindo o relacionamento com fundações de apoio;

9.2.22. não permitam o pagamento de quaisquer tipos de bolsas a servidores, por parte de fundações de apoio, que caracterizem contraprestação de serviços, como participação, nos projetos, de

servidores da área-meio da universidade para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFES em cursos de pós-graduação não-gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infra-estrutura operacional da IFES, devendo tais atividades serem remuneradas, com a devida tributação, pela contratação de pessoas físicas ou jurídicas por parte das fundações de apoio ou, quando permitidos, pagamentos de servidores por meio de instrumentos aplicados para a prestação de serviços extraordinários;

9.2.23. abstenham-se de pagar bolsas a alunos que estejam atuando em projetos regidos pela Lei nº 8.958/1994;

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

9.2.25. não permitam o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.205/2004;

9.2.26. atentem, com rigor, para as disposições firmadas no Acórdão 1.520/2006 - Plenário no que se refere ao exercício de atividades permanentes da administração e, no tocante serviços passíveis de terceirização mediante licitação, adotem as providências necessárias visando ao afastamento dos contratados de forma irregular;

9.2.27. exijam a transferência de bens ao patrimônio da IFES de forma vinculada à prestação de contas de cada contrato ou convênio com fundações de apoio, evitando a incorporação em lotes periódicos que dificultem a correlação de cada bem ao projeto onde foi utilizado, devendo essa transferência patrimonial fazer parte da rotina de atesto final da prestação de contas do contrato, convênio e projeto conexo, com a devida responsabilização de seus executores;

9.2.28. abstenham-se de transferir diretamente, para fundações de apoio, recursos oriundos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto 6.096/2007), tendo em vista que tais recursos devem seguir cronograma previamente determinado entre o Ministério da Educação e as IFES e submeter-se aos processos licitatórios exigidos em lei;

9.2.29. não transfiram, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não-enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada pelo Tribunal;

9.2.30. não emitam empenhos em nome da própria IFES ou em nome de fundações de apoio sob alegação de inviabilidade de execução orçamentária temporal, em especial em proximidade de final de exercício;

9.2.31. adotem providências no sentido de delimitar e incentivar ações nas vertentes de inovação e pesquisa tecnológica no ambiente produtivo, que tragam para o cenário acadêmico e técnico-administrativo da IFES resultados que nela devem permanecer, especialmente em termos de patentes e royalties, evitando a dispersão e apropriação, por agentes privados, desses resultados;

9.2.32. efetuem os procedimentos para adequação dos cursos de pós-graduação lato sensu ligados às suas correspondentes Pró-Reitorias de ensino nesse nível, ainda que realizados em parceria administrativa e financeira com fundações de apoio, ao que dispõe o art. 9º da Resolução CNE/CES 1/2001, que exige um percentual mínimo de professores, em cada curso, de 50% de mestres e doutores, zelando também para o cumprimento de todas as demais exigências dessa Resolução e do Parecer CNE/CES 364/2002, que regula a cobrança de taxas e mensalidades nessa vertente de ensino;

9.2.33. abstenham-se de permitir a inclusão dos cursos mencionados no subitem acima em qualquer sistemática aplicada à vertente acadêmica de extensão, dado que o art. 44 da Lei 9.394/1996,

em seus incisos III e IV, não enquadra a pós-graduação na mencionada vertente;

9.2.34. não paguem a seus professores e servidores técnico-administrativos a Gratificação de Cursos e Concursos, instituída pela Lei 11.314/2006, de forma concomitante com remuneração por bolsas ou por serviços extraordinários;

9.2.35. apliquem todas as possibilidades oferecidas pela Gratificação de Cursos e Concursos instituída pela Lei 11.314/2006 e regulamentada pelo Decreto 6.114/2007, em especial quanto à substituição de pagamentos por bolsas a servidores quando da realização de cursos nas vertentes de ensino e extensão, internos e externos, inclusive pós-graduação lato sensu, bem como de concursos, incluindo vestibulares e concursos públicos de provas e títulos para seleção de servidores;

9.2.36. efetuem, gradativamente e em paralelo com as demais providências correlatas aqui determinadas, a inserção dos cursos de pós-graduação lato sensu, porventura oferecidos, em seus processos acadêmicos e administrativos regulares, sem a condução exclusiva por fundações de apoio, uma vez que o Parecer CNE/CES 364/2002 considerou tais cursos como não-regulares apenas para fins de não-gratuidade, sendo mantidas as orientações da Resolução CNE/CES 1/2001 quanto ao acompanhamento e gestão pela IFES autorizada a ministrar e conduzir esses cursos;

9.2.37. atem, em suas relações com fundações de apoio, para o estrito cumprimento do Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, inclusive quanto ao cumprimento do estabelecido no art. 2º, inciso II, que estabelece restrições quanto à participação de servidores da IFES como dirigentes das fundações;

9.2.38. não permitam que as ações a serem realizadas pelas fundações de apoio possam ser conduzidas ou tenham como participantes parentes de dirigentes e/ou servidores das IFES ou de dirigentes das fundações de apoio, em respeito às orientações éticas para impedimentos de nepotismo na Administração Pública;

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

9.2.40. abstenham-se de celebrar contratos ou convênios com fundações de apoio que estabeleçam o procedimento de transferir à fundação a arrecadação de recursos provenientes de prestação de serviços a terceiros, ressalvados aqueles diretamente vinculados ao custeio de projetos específicos nos estritos limites das despesas correspondentes a tais projetos, aprovados previamente pela Ifes nos termos das resoluções internas que regem a matéria, por prazo determinado e dentro da finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante;

9.2.41. não utilizem contrato ou convênio regularmente celebrado com fundação de apoio (vinculado a um projeto específico) para a arrecadação de receitas ou a execução de despesas não oriundas da execução do objeto contratado;

9.2.42. controlem rigorosamente a arrecadação de receitas ou a execução de despesas das unidades gestoras por intermédio de fundações de apoio, com vistas a evitar o início ou prosseguimento da execução financeira dessas atividades sem a existência de contrato ou convênio devidamente formalizado;

9.2.43. providenciem o recolhimento diário à conta única da universidade dos ingressos de todos os recursos que lhe são legalmente devidos, explicitando esta exigência no instrumento contratual ou no convênio e estabelecendo mecanismos de controle e conciliação dos valores arrecadados, em atendimento ao art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei 4.320/64 e do art. 2º do Decreto nº 93.872/86;

9.2.44. procedam ao recolhimento à conta única do Tesouro Nacional do saldo de todos os recursos atualmente mantidos nas fundações de apoio a título de recursos devidos à instituição e às

unidades acadêmicas como ressarcimento ou remuneração pela participação na prestação de serviços cuja arrecadação financeira esteja a cargo da fundação, bem como dos saldos dos contratos de mesma natureza atualmente existentes, em obediência ao disposto no art. 164, § 3º, da Constituição, dos arts. 56, 57 e 60 a 63 da Lei 4.320/64 e do art. 2º do Decreto 93.872/86);

9.3. determinar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.3.1. definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis Orçamentárias Anuais, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas;

9.3.2. orientem todas as IFES para que façam as devidas previsões orçamentárias relativas às fontes de receita por recursos próprios arrecadados, atentando, nessas previsões, para as atividades feitas em parceria com fundações de apoio que tenham elevados índices de repetição em exercícios anteriores, como cursos de pós-graduação;

9.4. determinar aos Ministérios da Educação, do Planejamento Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia que:

9.4.1. orientem todas as agências financiadoras, fundos e órgãos subordinados para que não efetuem contratos ou convênios de repasse de recursos financeiros, com objetivos de fomento à pesquisa científica ou tecnológica, diretamente para fundações de apoio a IFES, se destinados a projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994, hipótese em que tais avenças devem ser feitas diretamente com as IFES;

9.4.2. abstenham-se de efetuar repasses de recursos financeiros para as IFES que possam inviabilizar a execução orçamentária e financeira nos termos das normas legais pertinentes, em especial em proximidade de final de exercício, executando esses repasses de forma planejada e tempestiva;

9.5. determinar ao Ministério da Ciência e Tecnologia que oriente à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) no sentido de tornar mais ágil e tempestiva a análise das prestações de contas apresentadas por fundações de apoio a IFES, com vistas a possibilitar a transferência regular dos bens adquiridos com recursos repassados por essa agência de fomento ao patrimônio da respectiva IFES;

9.6. recomendar ao Ministério da Educação que:

9.6.1. examine a possibilidade de adequar a redação do Decreto 5.205/2004 à jurisprudência desta Corte no que concerne ao conceito da expressão “desenvolvimento institucional”, em especial quanto aos seguintes dispositivos:

9.6.1.1. a exclusão, no parágrafo 3º do art. 1º, da expressão “inclusive aqueles de natureza infra-estrutural”, a teor do disposto no art. 1º, caput, da Lei 8.958/1994, que faz referência específica à realização de projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional;

9.6.1.2. a substituição, no mesmo parágrafo, da expressão “consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição” por “consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição e que impliquem produtos que resultem em melhorias mensuráveis da eficácia e eficiência no desempenho da IFES, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do MEC e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas”;

9.6.1.3. a substituição, no art. 7º, da expressão “as bolsas concedidas” por “as bolsas de ensino, pesquisa e extensão, assim denominadas, concedidas”;

9.6.2. promova as ações necessárias com vistas à definição, nos dispositivos legais que regulam o regime de dedicação exclusiva, em especial o Decreto 94.664/1987, dos critérios e limites da colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos da especialidade do docente da carreira do magistério superior;

9.6.3. examine a viabilidade legal e técnica de aplicar aos casos de vacância dos cargos técnico-administrativos os mesmos critérios utilizados quando da vacância dos cargos da carreira docente, usualmente conhecido como “professor-equivalente”, de modo a tornar mais ágil a substituição de servidores nos quadros das IFES;

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

9.8. determinar à Secex/MG que efetue o monitoramento das determinações exaradas neste acórdão;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, às seguintes autoridades e órgãos e entidades:

9.9.1. Ministros de Estado da Educação; Ciência e Tecnologia; e Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.9.2. Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais;

9.9.3. Câmara dos Deputados, Comissões de Fiscalização, Finanças e Controle; Educação e Cultura; Finanças e Tributação; Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática; Trabalho, Administração e Serviço Público e Legislação Participativa da Câmara dos Deputados;

9.9.4. Senado Federal, Comissões de Educação, Cultura e Esporte; Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicações e Informática; e Assuntos Econômicos do Senado Federal;

9.9.5. Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior; Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica; e Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras;

9.9.6. Secretaria da Receita Federal do Brasil para que, no exercício de suas competências, avalie os reflexos tributários e contributivos dos achados de auditoria ora enfocados sobre as questões de bolsas a servidores e alunos de Instituições Federais de Ensino Superior pagas por fundações de apoio;

9.9.7. Secretaria-Geral de Controle Externo, para examinar a inclusão, na decisão normativa relativa à apresentação de contas ao Tribunal, de que trata a Instrução Normativa TCU 57/2008, de tópico específico no Relatório Anual de Gestão das IFES sobre o relacionamento dessas entidades com suas fundações de apoio, considerando as sugestões apresentadas no subitem 5.18, alíneas a a k, do relatório de auditoria, devendo a referida unidade básica providenciar a divulgação do presente acórdão a todas as unidades técnicas que detenham em sua clientela Instituições Federais de Ensino Superior e outros órgãos ou entidades alcançados por esta deliberação.

10. Ata nº 50/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/11/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2731-50/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Benjamin Zymler e Aroldo Cedraz (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

UBIRATAN AGUIAR
na Presidência

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:



LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral