

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 000.501/2020-4.

Natureza: Pedido de Reexame em representação.

Entidade/Órgão: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Recorrente: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Representação legal: não há.

Interessado em sustentação oral: Sim.

Sumário: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE FUNDAÇÃO DE APOIO (FUNTEF-PR) PARA REALIZAR ATIVIDADES INCOMPATÍVEIS COM SUAS FINALIDADES INSTITUCIONAIS. CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NÃO ENQUADRADA NO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA UTFPR. PROCEDÊNCIA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO, EXCEPCIONALMENTE, DA VIGÊNCIA DO CONTRATO. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, com alguns ajustes de forma, a análise empreendida pelo auditor encarregado do exame do processo no âmbito da Serur (peça 44), que contou com a anuência do diretor da unidade (peça 45):

INTRODUÇÃO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (peça 31) contra o Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 23), transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação proposta pela Secretaria de Controle Externo da Educação acerca de irregularidades no Contrato 8/2019, firmado entre a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e a Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (FuntefPR), cujo objeto foi a gestão administrativa, financeira e operacional do processo de contratação de empresa especializada em obra de engenharia para construção da Quadra Poliesportiva da UTFPR Câmpus Apucarana;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2 assinar o prazo de dez dias para que a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná anulem o Contrato 8/2019;

9.3. dar ciência à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de

Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná que utilizar a fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais, bem como em empreendimento não caracterizado como obra laboratorial é ilegal, por afrontar o art. 1º, caput, da Lei 8.958/94, e seus §§ 2º e 3º, e os requisitos necessários à dispensa de licitação dispostos no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, além do Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.4. dar ciência desta deliberação à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e a Derli Cardoso Fiuza, procurador federal que emitiu parecer favorável à contratação da Funtef-PR por dispensa de licitação.

HISTÓRICO

2. Esta representação (peça 1) foi formulada pela Secretaria de Controle Externo da Educação acerca de irregularidades no contrato 8/2019 (peça 5, p. 10 a 15), firmado entre a UTFPR e a Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Funtef-PR), cujo objeto foi a gestão administrativa, financeira e operacional do processo de contratação de empresa especializada em obra de engenharia para construção da quadra poliesportiva da UTFPR - Câmpus Apucarana.

3. Avaliada a resposta da reitoria da UTFPR (peça 9) à diligência do Tribunal, o auditor da SecexEducação (peça 11, p. 2-4) concluiu que o responsável: (i) deu amplitude imprópria à construção da quadra poliesportiva, que não se enquadra em obra laboratorial de desenvolvimento institucional, o que impede a atuação da fundação de apoio (ofensa ao art. 1º, caput e seus §§ 2º e 3º, da Lei 8.958/1994); e (ii) não atendeu aos requisitos necessários à dispensa à licitação, ao utilizar a fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais (ofensa ao art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993).

4. O diretor da SecexEducação assentou que:

4.1. A construção da quadra poliesportiva não pode ser conceituada como “obra laboratorial” para o Câmpus Apucarana, porque os cursos de graduação ofertados naquele Câmpus eram engenharia civil, engenharia de computação, engenharia elétrica, engenharia química, engenharia têxtil, licenciatura em química e tecnologia em design de moda (peça 12, p. 2).

4.2. Salvo em relação ao não enquadramento como “obras laboratoriais”, a atuação da fundação de apoio alinha-se a projeto de desenvolvimento institucional (peça 12, p. 2).

4.2.1. A Funtef-PR não executará nenhuma obra, pois o empreendimento será realizado por construtora a ser licitada e contratada. O objeto do contrato 8/2019 é o “apoio por meio da gestão administrativa, financeira e operacional na execução do processo de contratação de empresa especializada em obra de engenharia para construção de Quadra Poliesportiva” (peça 12, p. 6).

4.2.2. O planejamento, a execução e a fiscalização da obra serão realizados pela UTFPR, cabendo à Funtef-PR o papel de escritório do projeto para apoiar e viabilizar a gestão administrativa, financeira e operacional da ação (peça 12, p. 6).

4.2.3. Há perfeita correlação entre o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, a natureza da fundação de apoio e o objeto contratado “apoio por meio da gestão administrativa, financeira e operacional” (peça 12, p. 5).

4.2.4. O objeto do contrato 8/2019 é parte do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018-2022 da UTFPR (peça 12, p. 2).

4.3. Inexiste indícios de fraude, sobrepreço ou superfaturamento (peça 12, p. 1).

4.4. A Funtef-PR, que nada receberá como ressarcimento de suas despesas operacionais e administrativas, atuará apenas como um escritório do projeto de interesse da universidade,

apoando a gestão administrativa, financeira e operacional da contratação da empresa que efetivamente realizará as obras (peça 12, p. 5).

4.5. A contratação da fundação de apoio se deu porque: (i) os recursos orçamentários foram descentralizados à universidade ao final do ano (10/12/2019), sem tempo razoável realizar a licitação e contratação no exercício de 2019; e (ii) os recursos seriam recolhidos ao Tesouro Nacional, caso não fossem empenhados em 2019 (peça 12, p. 5).

4.6. A contratação da fundação de apoio representou menor prejuízo à sociedade do que a devolução dos recursos ao Tesouro Nacional e, diante da baixa materialidade de R\$ 900.000,00, obstar a obra seria medida inapropriada do Tribunal (peça 12, p. 6).

5. O Relator original acolheu o entendimento do auditor e, ante o risco de a UTFPR incorrer em despesas com a contratada, determinou (peça 13):

5.1. A realização de diligência junto à universidade e Funtef-PR para que informassem: (i) se o índice de 15% para ressarcimento das despesas foi aplicado ao contrato 8/2019 e, em caso afirmativo, qual o percentual foi utilizado, bem como, a fonte de recursos usada para efetuar tais ressarcimentos; e (ii) o andamento da licitação, contratação e execução da obra.

5.2. Após a análise das respostas, a avaliação da conveniência e da oportunidade de promover a audiência de Luiz Alberto Pilatti, reitor da UTFPR, Marcelo Ferreira da Silva, diretor-geral do Câmpus Apucarana, e de Derli Cardoso Fiuza, procurador federal que emitiu parecer favorável à contratação da Funtef-PR, para apresentarem justificativas quanto às irregularidades apontadas.

6. Examinadas as respostas (peças 17 e 19), em que pese não ter havido o pagamento à fundação de apoio e não ter sido iniciada a licitação, o auditor (peça 20, p. 3-4) propôs a realização das audiências dos responsáveis, pela utilização da fundação de apoio em atividades incompatíveis com suas finalidades institucionais, em afronta ao art. 1º, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 8.958/1994, ao art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 250.

7. O titular da unidade técnica (peça 21) ratificou o entendimento assentado na peça 12, ressaltando que: (i) os gestores adotaram as cautelas necessárias, paralisando as atividades do projeto (ii) é necessária nova atuação do Tribunal para analisar a questão e, no cumprimento de sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, identificar e propor soluções definitivas; (iii) além da obra ora examinada (R\$ 900.000,00), está prevista uma segunda fase do empreendimento, cujos recursos já estão disponíveis e a execução – a depender da continuidade da 1ª fase – será realizada diretamente pela universidade, sem a utilização da fundação de apoio, o que demonstra a boa-fé dos gestores (peça 21, p. 2-3).

8. A reitoria da UTFPR reiterou o teor das manifestações anteriores da universidade e da Funtef-PR (peça 22, p. 1), enfatizando que a quadra poliesportiva é caracterizada enquanto laboratório da graduação, uma vez que está prevista na disciplina “**Qualidade de vida**”, que é oferecida para todos os cursos de engenharias do Câmpus Apucarana. Nesse sentido, o diretor-geral demonstrou a previsão das atividades práticas no planejamento de aula dessa disciplina (ementa disciplina Qualidade de Vida), que está incorporada nas matrizes dos cursos de engenharia. Todavia, essa disciplina é atualmente realizada de forma improvisada nos gramados, auditório e salas de aulas (conforme os registros fotográficos da peça 17). Logo, os cursos de graduação do Câmpus Apucarana exigem e preveem o uso de um espaço adequado para as suas atividades curriculares previstas no planejamento de aula da disciplina.

9. O Relator original (peça 24, p. 4-5) anuiu, em essência, às análises do auditor (peças 11 e 20), quanto à irregularidade do contrato (ofensa ao art. 1º, caput e §§ 2º e 3º, da Lei 8.958/1994) e quanto à ausência dos requisitos necessários à dispensa de licitação (ofensa ao art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 250), ao atribuir à quadra poliesportiva o conceito de obra laboratorial, utilizando, assim, a fundação de apoio em atividades - meramente administrativas - incompatíveis com as suas finalidades institucionais. Todavia,

entendeu descabida a realização de audiência dos responsáveis, porque estes buscaram preservar os recursos para concretizar a política pública almejada, assim como suspenderam o andamento do contrato 8/2019, aguardando o deslinde deste feito.

10. O Relator original deixou assente também que: (i) a contratação da Fundef-PR, se chancelada, tem o potencial de gerar precedente contrário à Administração Pública, com destaque para o fato de que o contrato 8/2019 foi celebrado unicamente para não perder o recurso orçamentário como reconheceu a universidade; e (ii) a deliberação do Counci 8/2019 aprovou o índice geral de 15% para ressarcimento das despesas operacionais e administrativas em contratos firmados com a UTFPR. Nesse caso, o normativo não foi aplicado, mas contratos com irregularidades semelhantes ao ora avaliado apresentam grande risco de gerar relevante prejuízo ao erário (peça 24, p. 5).

11. Em seguida, o Plenário do Tribunal, acolheu o voto do Relator original para considerar a representação procedente, assinando prazo de dez dias para a anulação do contrato, nos termos do Acórdão 1817/2020 (peça 23).

12. Passa-se ao exame do pedido de reexame (peça 31).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. O Ministro Augusto Nardes admitiu o pedido de reexame, atribuindo efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.817/2020-TCU-Plenário (peça 35).

EXAME DE MÉRITO

14. Constitui objeto desta análise definir se:

14.1. A construção da quadra poliesportiva enquadra-se no conceito de desenvolvimento institucional da UTFPR.

14.2. A atuação da Funtef-PR é compatível com as suas finalidades institucionais.

14.3. A construção da quadra poliesportiva é considerada obra laboratorial.

Alegações da UTFPR, representada pelo reitor Luiz Alberto Pilatti (peça 31)

15. A recorrente sustenta que:

15.1. A quadra poliesportiva se enquadra no conceito de laboratório de ensino, pesquisa e extensão - local de trabalho provido de instalações, aparelhagem e produtos necessários a manipulações, exames e experiências efetuados no contexto de pesquisas científicas, de análises médicas, análise de materiais, de teses técnicos ou de ensino científico e técnico (peça 31, p. 6).

15.1.1. A literatura mostra que a quadra poliesportiva é laboratório para pesquisadores de diversas áreas e uma simples busca nas bases nacionais e internacionais de pesquisa demonstra de forma cabal o afirmado. Existem milhares de estudos publicados nos principais periódicos do mundo que utilizaram a quadra poliesportiva como laboratório (peça 31, p. 6).

15.1.2. Há explícita menção da quadra poliesportiva no Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR/2018-2022, a qual receberá atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e estímulo à inovação, que atualmente são realizadas de forma precária em gramados, salas de aulas e outros ambientes improvisados, conforme registrado nas fotografias da peça 17, p. 6-8 (peça 31, p. 6-7).

15.1.3. A Universidade de Caxias do Sul, a Universidade Federal do Vale do São Francisco e a Universidade de Brasília possuem quadras poliesportivas usadas para atividades de ensino, pesquisa e extensão (peça 31, p. 7).

15.1.4. O conceito de laboratório não deve estar adstrito a uma visão estereotipada, representada por jalecos, tubos de ensaio, microscópios e reagentes químicos (peça 31, p. 6).

15.1.5. O Tribunal não apresentou o seu conceito de obra laboratorial, à luz do art. 1º da Lei 8.958/1994 e da literatura especializada, para balizar as futuras contratações das

instituições federais de ensino superior, assim como não contestou os argumentos apresentados às peças 9, 17 e 22 (peça 31, p. 6).

15.2. *A execução da obra da quadra poliesportiva está diretamente relacionada à disciplina ‘Qualidade de vida’, oferecida a todos os cursos de engenharia do Câmpus Apucarana (peça 17), e a outras atividades de graduação, inovação, pesquisa científica e tecnológica, em atendimento ao art. 1º da Lei 8.958/1994 (peça 31, p. 7).*

15.2.1. *O diretor-geral do Câmpus Apucarana demonstrou à peça 17 a previsão das atividades da disciplina ‘Qualidade de vida’ no planejamento de aula (ementa da disciplina), bem como apresentou diversos eventos acadêmicos que poderiam ser realizados na quadra poliesportiva: workshop de pesquisa, feira de ciências, mostra de profissões, o UTFPortas Abertas, formaturas e semanas acadêmicas (peça 31, p. 7).*

15.2.2. *Os outros 7 campi da UTFPR apresentam disciplinas similares à ‘Qualidade de vida’. Os planejamentos das aulas das disciplinas ‘Atividade física e qualidade de vida’ e ‘Qualidade de vida’ dos Campi Ponta Grossa (EP05K e ET05A) e Cornélio Procópio (ES32C e ES33B) comprovam a importância de um ambiente apropriado para o desenvolvimento da disciplina ‘Qualidade de vida’ no Câmpus Apucarana (peça 31, p. 7).*

15.2.3. *A carta aberta ao TCU da Associação Atlética Acadêmica de Engenharia XII de Março demonstrou seu descontentamento com a presente representação (peça 31, p. 7).*

15.3. *A recorrente sustenta que a construção da quadra poliesportiva está alinhada com a finalidade institucional da UTFPR (peça 31, p. 8), alegando que:*

15.3.1. *A Lei 12.349/2010, que alterou a Lei 8.958/1994, trouxe novidades ao relacionamento entre as instituições de ensino superior e as fundações de apoio, assim como a Lei 13.243/2016 (marco legal da ciência, tecnologia e inovação), regulamentada pelo Decreto 9.283/2018, estimulou esse relacionamento com vistas a desburocratizar e acelerar o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país. Por isso, é necessário que o Tribunal compreenda a intenção dos legisladores e atualize o entendimento assentando na Súmula TCU 250, no sentido de reconhecer que o objeto do contrato 8/2019 se enquadra nas disposições da Lei 8.958/1994 (peça 31, p. 6).*

15.3.2. *A UTFPR goza de autonomia constitucional da gestão financeira e patrimonial, que lhe concede a prerrogativa de planejar as atividades relacionadas ao ensino, pesquisa, extensão e ao desenvolvimento institucional científico e tecnológico. No plano de desenvolvimento institucional da UTFPR (2018-2022), o eixo avaliativo 2 (desenvolvimento institucional) descreve a finalidade institucional de ‘fomentar atividades culturais, artísticas e esportivas’ e o eixo 5 (infraestrutura física) prevê a criação, revitalização e modernização de espaços culturais e esportivos, de responsabilidade de implementação das diretorias de projetos e obras e das diretorias-gerais dos campi. Assim, a construção da quadra poliesportiva está objetivamente prevista no referido plano, o que atende integralmente o disposto no §1º, do art. 1º, da Lei 8.958/1994 (peça 31, p. 8).*

15.3.3. *O Tribunal não apontou a finalidade institucional da UTFPR que não seria atingida com a execução da obra da quadra poliesportiva (peça 31, p. 8).*

16. *Ao final, a UTFPR requer que o Tribunal:*

16.1. *Considere a realidade orçamentária da universidade, pois quaisquer verbas são importantes para o seu crescimento e funcionamento, em face da redução nos investimentos para obras e instalações da universidade que, em 2019, representaram apenas 21,63% do montante de 2015, conforme demonstra o quadro abaixo (peça 31, p. 5):*

<i>Demonstrativo das despesas com investimento: 449051 – Obras e instalações</i>	
<i>2015</i>	<i>R\$ 19.483.356,15</i>
<i>2016</i>	<i>R\$ 14.481.234,10</i>
<i>2017</i>	<i>R\$ 9.062.257,20</i>

2018	R\$ 6.586.521,11
2019	R\$ 4.215.509,15

16.2. Defina o conceito de obra laboratorial, à luz do art. 1º da Lei 8.958/1994 e da literatura científica especializada (peça 31, p. 9).

16.3. Revise o Acórdão 1.817/2020-TCU-Plenário e, no mérito, reconheça a improcedência da representação e a legalidade do contrato 8/2019 (peça 31, p. 9).

16.4. Realize audiência antes do julgamento do recurso e autorize a sustentação oral na data do julgamento do Diretor-Geral do Câmpus Apucarana (peça 31, p. 9).

17. Em atendimento à solicitação do Sr. Luiz Alberto Pilatti, reitor e da UTFPR, foi realizada uma audiência telepresencial (26/8/2020) com os titulares da Serur e da 4ª Diretoria/Serur. Nesta reunião, o reitor, junto com outros gestores da universidade, reforçaram os argumentos recursais apresentados à peça 31.

Análise

18. A Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR (peças 6 e 7) foi chamada aos autos para justificar os indícios de irregularidade verificados no contrato 8/2019, firmado entre a universidade e a Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da UTFPR-Funtef-PR, evidenciados pela ausência de nexo entre a finalidade institucional da Funtef-PR e o objeto contratado (atividades administrativas) e pelo não enquadramento da quadra poliesportiva ao conceito de obra laboratorial (peças 6 e 7).

19. Em face das manifestações da UTFPR (peças 9 e 17), da Funtef-PR (peça 19), da unidade técnica (peças 11, 12, 20 e 21) e do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 24), o Tribunal concluiu no Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário que (peça 23):

19.1. Não houve dano ao erário (item 16 da peça 20, p. 3; peça 19, p. 5, 7-16 e peça 24, p. 4).

19.2. Os gestores da universidade, com respaldo em interpretação equivocada do art. 1º, § 2º, Lei 8.958/1994, contrataram a Funtef-PR para preservar os recursos transferidos no final do exercício de 2019, no montante de R\$ 900.000,00, que serviriam para financiar a primeira fase da obra da quadra poliesportiva, uma vez que não havia tempo hábil para a UTFPR promover licitação (peça 4, p. 4; item 18 da peça 20, p. 3; peça 9, p. 3 e alínea 'g' da peça 24, p. 2-4).

19.2.1. O art. 1º, §2º da Lei 8.958/1994 definiu que a contratação de fundação de apoio para a melhoria de infraestrutura de IFES limita-se à realização de obras laboratoriais (alínea 'a' da peça 24, p. 2).

19.2.2. No caso, houve o descumprimento do referido dispositivo legal porque a quadra poliesportiva não se enquadra no conceito de obra laboratorial para o Câmpus de Apucarana, que oferta os cursos de engenharia civil, engenharia de computação, engenharia elétrica, engenharia química, engenharia têxtil, licenciatura em química e tecnologia em design de moda (item 19 da peça 20, p. 3, item 9 da peça 11, p. 2-3 e alíneas 'a' e 'b' da peça 24, p. 2 e 4).

19.2.3. A UTFPR ampliou impropriamente o conceito de obra laboratorial para incluir a construção da quadra poliesportiva de 1.346,43 m², contendo espaço de prática esportiva, vestiários, depósito de materiais esportivos e material de limpeza (alínea 'c' da peça 24, p. 2).

19.3. O art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.958/1994 veda o enquadramento de atividades administrativas de rotina - como a realização de licitações e pagamento às empresas contratadas - no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados por IFES à fundação de apoio (alínea 'f' da peça 24, p. 2).

19.3.1. No contrato 8/2019, consta que todo o material necessário à licitação seria elaborado pela universidade, que também fiscalizaria a avença e emitiria o termo de recebimento da obra, não restando atribuições à Funtef-PR, senão promover a licitação e transferir os recursos à empresa contratada. Assim, a contratação da fundação para executar atividades meramente administrativas afronta o art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994 (item 20 da peça 20, p. 3; alínea 'd' e 'e' da peça 24, p. 2 e 5).

19.3.2. A contratação da Funtef-PR para atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais desatende o enunciado da Súmula 250 do TCU (itens 13-15 da peça 9, p. 3-4; item 19 da peça 20, p. 3 e peça 24, p. 4-5).

19.4. O contrato 08/2019, se cancelado, tem o potencial de gerar precedente contrário à Administração Pública, com destaque para o fato de que foi celebrado unicamente para não perder o recurso orçamentário (item 22 da peça 20, p. 3 e peça 24, p. 5).

19.5. O índice geral de 15% para ressarcimento das despesas operacionais e administrativas em contratos firmados com a UTFPR, aprovado pela deliberação do Counci nº 8/2019, não se aplica ao caso, mas contratos com irregularidades semelhantes apresentam grande risco de gerar relevante prejuízo ao erário (peça 24, p. 5).

20. O cerne da questão é verificar se a construção da quadra poliesportiva do Câmpus Apucarana se amolda ao conceito de obra laboratorial e se a Funtef-PR fora contratada para exercer atividade compatível com suas finalidades institucionais.

21. A UTFPR, instituição federal de ensino superior (IFES), com sede na cidade de Curitiba-PR conta com 13 campi instalados nas cidades de Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procópio, Curitiba, Francisco Beltrão, Guarapuava, Dois Vizinhos, Londrina, Medianeira, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa Helena e Toledo, segundo o Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR, PDI 2018-2022 (<https://cloud.utfpr.edu.br/index.php/s/15P0OcMLMdt9Rv7>).

22. A missão da UTFPR consiste em “desenvolver a educação tecnológica de excelência por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, interagindo de forma ética, sustentável, produtiva e inovadora com a comunidade para o avanço do conhecimento e da sociedade”.

23. O Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR (PDI 2018-2022), aprovado por meio da Deliberação Counci 35/2017, é o documento que orienta a universidade no planejamento de ações, no dimensionamento de recursos humanos e orçamentários e no monitoramento de indicadores para o cumprimento das metas e dos macro-objetivos para o quadriênio.

24. O PDI 2018-2022 estabeleceu cinco eixos avaliativos, de acordo com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a saber:

Eixo 1: Planejamento e avaliação institucional;

Eixo 2: Desenvolvimento Institucional;

Eixo 3: Políticas acadêmicas;

Eixo 4: Políticas de gestão;

Eixo 5: Infraestrutura física.

25. No Eixo 2, desenvolvimento institucional, consta, dentre outras, a finalidade de fomentar atividades esportivas, combinada como o macro objetivo de fortalecer tais atividades em período permanente (macro-objetivo 2.4 do Eixo 2 do PDI 2018-2020, p. 25-26, <https://cloud.utfpr.edu.br/index.php/s/15P0OcMLMdt9Rv7>).

26. O Eixo 5, infraestrutura física, previu a criação, revitalização e modernização de espaços disponíveis nos campi, com o objetivo de intensificar a criação de espaços esportivos, entre outros (macro objetivo 5.6 do Eixo 5, p. 35-36, <https://cloud.utfpr.edu.br/index.php/s/15P0OcMLMdt9Rv7>).

27. A construção da quadra poliesportiva foi descrita no orçamento de custeio e investimento para o exercício de 2019 (tabela 24), aprovado pelo conselho universitário da UTFPR (https://sei.utfpr.edu.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=858427&id_orgao_publicacao=0).

28. As informações do PDI 2018-2020, aliadas àquelas do orçamento de 2019, demonstram que a universidade planejava a construção da quadra poliesportiva.

29. A equipe de planejamento do Câmpus Apucarana justificou a construção da quadra poliesportiva pela necessidade de espaço para a prática de atividades esportivas, com implicação na qualidade de vida da comunidade acadêmica (peça 3, p. 13 e 18).

30. A diretora de planejamento da UTFPR justificou a contratação da Funtef-PR com a falta de tempo hábil para empreender licitação no exercício de 2019, diante da descentralização orçamentária ocorrida ao final do exercício, em 10/12/2019 (peça 4, p. 4).
31. A dispensa de licitação foi aprovada pelo diretor-geral do Câmpus Apucarana (peça 4, p. 97), conforme o parecer jurídico favorável (peça 4, p. 92-94), que atestou o atendimento aos critérios do art. 24, inciso XIII da Lei 8.666/1993.
32. A Dispensa de Licitação 105/2019 foi publicada no DOU em 17/12/2019 (peça 5, p. 7-9).
33. A solicitação de empenho e a nota de empenho apresentaram as seguintes informações (peça 5, p. 6 e 16-17):
- Tipo do Empenho: Global
 - Gestão: UTFPR
 - UG: 150149 - Câmpus Apucarana
 - Elemento de Despesa: 449051.00 - Obras e Instalações
 - Fonte: 8188000008 - Canziani – Emenda Parlamentar 201936800008
 - Fornecedor/Credor: Funtef-PR
 - Número do processo: 105/2019
 - Modalidade: Dispensa de licitação
 - Lei/Artigo/Inciso: 8666/24/13
 - Valor: R\$ 900.000,00
34. A construção da quadra poliesportiva do Câmpus Apucarana pode ser entendida como projeto de desenvolvimento institucional da UTFPR como se verá a seguir.
35. Entende-se por desenvolvimento institucional o projeto, inclusive de natureza infraestrutural e laboratorial, que leve à melhoria mensurável do desempenho da Instituição Federal de Ensino Superior, com impacto evidente em sistemas de avaliação institucional do Ministério da Educação (Sinaes) e em políticas públicas plurianuais de ensino superior com metas definidas (PDI), a teor do §1º, do art. 1º, da Lei 8.958/1994 e do entendimento assentado na Decisão 655/2002-TCU-Plenário, rel. Min. Valmir Campelo e no Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz.
36. No presente caso, a construção da quadra poliesportiva resultará em efetivo desenvolvimento institucional da UTFPR, na dimensão “infraestrutura física” da avaliação do Ministério da Educação (<http://inep.gov.br/web/guest/processo-de-avaliacao>).
37. Observe que o enquadramento da obra no conceito de desenvolvimento institucional da UTFPR **afasta a vedação contida no art. 1º, §3º, da Lei 8.958/1994**, porquanto a intenção de se construir a quadra poliesportiva consta no PDI 2018-2022 (itens 25 e 26 desta instrução) e no orçamento de investimento do exercício de 2019 (item 27 desta instrução) e a referida execução da obra não é atividade administrativa de rotina da universidade.
38. A Funtef-PR, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, é a fundação de apoio à educação, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
39. Segundo os artigos 4º e 5º do estatuto da Funtef-PR, aprovado em 13/9/2019, são objetivos da fundação, entre outros: apoiar a UTFPR na consecução de projetos relacionados com ensino, esporte e desenvolvimento institucional (<http://www.funtefpr.org.br/institucional/estatuto>).
40. Observe que a contratação da Funtef-PR teve por finalidade apoiar a gestão administrativa, financeira e operacional do projeto de desenvolvimento institucional da universidade (construção da quadra poliesportiva), conforme a determina a cláusula segunda, item 2.2, do termo do contrato 8/2019 (peça 5, p. 11).
41. Portanto, entende-se que a **Funtef-PR fora contratada para exercer atividades compatíveis com as suas finalidades institucionais** (arts 4º e 5º de seu estatuto), amparada expressamente no disposto do art. 1º, caput, da Lei 8.958/1994, de seguinte teor:

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

42. Reitera-se que quem executará o conteúdo do projeto de desenvolvimento institucional da UTFPR (construção da quadra poliesportiva) não é a fundação de apoio, que não é uma instituição de ensino e pesquisa, mas sim a própria UTFPR, com apoio da Funtef-PR, por meio da gestão financeira e administrativa do projeto, na forma autorizada pela Lei 8.958/1994.

43. Nesse entendimento são as manifestações da diretora de planejamento e administração (peça 5, p. 20-21) do reitor da UTFPR (peça 9, p. 3) e do diretor superintendente da Funtef-PR (peça 19, p. 2):

[...] a UTFPR se compromete a:

2.1. Elaborar todos os editais de compras e termos de referência, bem como apresentar ao pregoeiro da Funtef-PR os orçamentos dos serviços, bem como, sempre que necessários, atender às solicitações dos pareceres da advocacia jurídica contratada pela Funtef-PR.

2.2. Indicar um fiscal para contrato que irá realizar o acompanhamento da execução financeira do mesmo, emitindo parecer quando ao alinhamento das solicitações de compras com o plano de trabalho, acompanhar em tempo real e informar a falta de documentos no portal de transparência da Funtef-PR.

2.3 Preparar toda documentação necessária para a prestação de contas deste contrato, submetendo-a à Superintendência da Funtef-PR em no máximo 25 dias após o encerramento do contrato. [...]

[...] a contratação da fundação de apoio foi realizada para a gestão financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar, já que o planejamento (documento 1208773), a execução (documento 1249747) e a fiscalização da obra (documentos 1267006, 1267063; e processo n.º 23064.001571/2020-74, documento 1295778), são de responsabilidade da UTFPR, o que está de acordo com o Art. 1º da Lei n.º 8.958/1994 (redação dada pela Lei n.º 12.863/2013) [...]

[...] a UTFPR assumiu o compromisso de realizar todo processo de preparação do edital, execução e fiscalização da obra, restando a fundação apenas: 1) a realização do processo licitatório; 2) a gestão financeira, contábil e fiscal dos recursos financeiros (i.e., abertura de conta bancária, guarda de documentos, publicação no portal de transparência da FUNTEF-PR, e procedimentos financeiros e contábeis); e 3) emissão de parecer sobre o enquadramento do processo licitatório na legislação que rege as fundações, a FUNTEF-PR como instituição credenciada pelo MEC/MCTI, Portaria Conjunta 67, 17/11/ 2017 (D.O.U. Nº 222, de 21/11/2017), tem por premissa apoiar o ensino, a pesquisa a extensão e desenvolvimento tecnológico da universidade.

44. Em situação análoga, o Tribunal reconheceu a possibilidade de contratação da fundação de apoio por dispensa de licitação para gestão administrativa e financeira de projeto de extensão, conforme ementa do Acórdão 10.862/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

Prestação de contas de 2016. IFPB. Irregularidades em contratação de fundação de apoio. Ausência de justificativa de preço em processo de dispensa de licitação. Rejeição parcial das razões de justificativa. Contas irregulares. Multa. Recomendações. Apuração de responsabilidades por eventual débito em processo distinto. Recursos de reconsideração.

Contratação da fundação de apoio por dispensa de licitação para gestão administrativa e financeira: possibilidade; observância dos requisitos legais. Ausência de ilegalidade manifesta. Previsão de custos unitários para contratação do projeto: atendimento formal ao parecer jurídico da AGU. Baixa materialidade. Ausência de detalhamento quantitativo e qualitativo prévio: oposição de ressalva nas contas. Conhecimento. Provimento dos recursos. Comunicações. (destaque acrescido)

45. *A atuação da fundação de apoio em projeto de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura, no que tange à execução de obras, está limitada às obras laboratoriais, como determina o §2º, do art. 1º, da Lei 8.958/1994.*

46. *À primeira vista, a construção da quadra poliesportiva não poderia ser considerada uma obra laboratorial porque não haveria vínculo com as atividades de ensino, pesquisa, científica, tecnológica ou de inovação dos cursos de graduação de engenharia civil, engenharia de computação, engenharia elétrica, engenharia química, engenharia têxtil, licenciatura em química e tecnologia em design de moda; cursos de especialização de engenharia digital e gestão ambiental; e programas de pós-graduação em engenharia ambiental, química e administração pública (<http://portal.utfpr.edu.br/campus/apucarana/cursos>).*

47. *Todavia, as informações contidas nos autos demonstram que a quadra poliesportiva pode ser caracterizada enquanto laboratório da graduação, local adequado para a aplicação do conhecimento adquirido nas aulas teóricas da disciplina 'Qualidade de vida', oferecida a todos os cursos de engenharia do Câmpus Apucarana, conforme a descrição das matrizes desse cursos (<https://nuvem.utfpr.edu.br/index.php/s/S0zRhIUATgK8a3K>, p. 1, 7, 10, 14, 18).*

48. *Observe que a quadra poliesportiva é o ambiente apropriado para as aulas práticas supervisionadas de exercício físico, análise da intensidade do esforço físico, aptidão física e de atividades esportivas e recreativas, previstas no planejamento de aula (<https://cloud.utfpr.edu.br/index.php/s/4yuIumPrghuRg51>) e na ementa da disciplina 'Qualidade de vida' (<https://nuvem.utfpr.edu.br/index.php/s/azD5BN8wJztNW7h>).*

49. *A reitoria da UTFPR (peça 22, p. 1 e peça 17, p. 4) informou que as atividades práticas da disciplina 'Qualidade de vida' são atualmente realizadas de forma improvisada nos gramados, auditório e salas de aulas, conforme os registros fotográficos acostados na peça 17, p. 6-7.*

50. *É razoável deduzir que a construção da quadra poliesportiva proporcionará melhores condições à realização das aulas práticas da disciplina 'Qualidade de vida'.*

51. *Ademais disso, uma quadra poliesportiva é a estrutura mais propícia para a prática de esportes e de outras atividades físicas. Primeiro porque é requisito para algumas modalidades e, segundo, porque a estrutura coberta permite o seu uso em condições climáticas adversas (chuva, vento e temperatura).*

52. *Além da prática esportiva e recreativa, a quadra poliesportiva é um ambiente que permite a realização de diversos eventos acadêmicos, ligados ao ensino, à pesquisa, à cultura e às artes.*

53. *A reitoria da universidade relatou à peça 17, p. 4-5, diversas atividades já realizadas, que uma quadra poliesportiva facilitaria o seu desenvolvimento:*

1. Projetos realizados

Intervalo Ativo: foram 2 (dois) anos de atividades realizadas utilizando materiais alternativos e adaptados, a frequência era semanal, algumas vezes deixou de acontecer em virtude de chuva e de frio (A cidade de Apucarana é conhecida como cidade alta, 863 metros de altitude, e além do vento, o período de inverno aqui na região é bem rigoroso).

Condicionamento Físico: tal projeto acontecia em sala de aula.

Treinamento Esportivo: esses treinamentos foram desenvolvidos no Sesi, que fica próximo ao Câmpus e a instituição pagava uma taxa para o uso da quadra.

2. Protagonismo Estudantil: espaço cultural e de integração social à comunidade interna da UTFPR-AP.

Aconteceu na área ao lado do Restaurante Universitário, no intervalo de almoço, envolveu exposição de atividades artísticas, apresentações musicais, karaokê, oficina de art quilling, etc. Nas ocasiões de condições climáticas adversas sempre há alterações das ações.

3. Gincanas e outras atividades já realizadas:

Gincanas do dia do Estudante

Gincana na Semana do meio ambiente

Gincana de Integração do curso de Engenharia Têxtil

Atividades de integração na comissão de Saúde Mental e Qualidade de Vida

Gincana na Semana Acadêmica da Computação

Dia do Desafio

Torneio de futsal e de voleibol (na quadra do Sesi)

4. Eventos culturais: E-cult, apresentação que reúne o público do Câmpus e as comunidades parceiras para apresentações artístico-culturais

5. Saúde na UTF: Essa atividade também poderia ser desenvolvida no ginásio. (peça 17, p. 5)

*54. Portanto, conclui-se que **a quadra poliesportiva pode ser considerada um laboratório da graduação**, local próprio para as aulas práticas supervisionadas de exercício físico, análise da intensidade do esforço físico, aptidão física e de atividades esportivas e recreativas da disciplina 'Qualidade de vida', oferecida a todos os cursos de engenharia do Câmpus Apucarana, **em atendimento à exigência do art. 1º, § 2º, Lei 8.958/1994.***

55. Quanto ao contrato 8/2019, vale destacar os seguintes apontamentos:

55.1. Os recursos de investimentos, oriundos da emenda parlamentar, não podem ser usados para o ressarcimento das despesas operacionais e administrativas da fundação de apoio e, por esse motivo, o ressarcimento não ocorrerá, seja em bens, serviços, obrigação futura ou montantes oriundos de outra fonte orçamentária, segundo informou a reitoria da UTFPR (peça 5, p. 20-21, peça 17, p. 3 e peça 19, p. 8).

55.2. O recurso em discussão (R\$ 900.000,00) refere-se à primeira fase da obra da quadra poliesportiva e o recurso orçamentário para a segunda fase já está disponível, segundo a reitoria da universidade (peça 17, p. 3). Assim, a não concretização da primeira fase, além da perda de todos os recursos financeiros angariados por meio de emenda parlamentar, acarretará perda à comunidade universitária, em relação às atividades de ensino, pesquisa, extensão, qualidade de vida e de desenvolvimento institucional.

55.3. Não há indícios de fraude, locupletamento, direcionamentos ou outras irregularidades graves (peça 17, p. 3; item 16 da peça 20, p. 3; peça 19, p. 5, 7-16 e peça 24, p. 4).

55.4. As emendas parlamentares são importantes fontes de recursos para a UTFPR, diante da atual realidade orçamentária da universidade, que teve os investimentos de obras e instalações reduzidos significativamente nos últimos anos, segundo informou a reitoria da universidade à peça 31, p. 5.

55.5. A chancela do Tribunal ao contrato 08/2019 não tem o potencial de gerar precedente contrário à Administração Pública, visto que, apesar de o contrato ter sido celebrado unicamente para não perder o recurso orçamentário oriundo de emenda parlamentar, as exigências do art. 1º, caput, §§1º, 2º e 3º, incisos I e II, da Lei 8.958/1994, do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e da Súmula TCU 250 foram devidamente observadas.

56. Do exposto, propõe-se o acolhimento do recurso, para considerar a representação improcedente e o contrato 8/2019 regular.

CONCLUSÃO

57. A construção da quadra poliesportiva se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional porquanto: (i) resultará em efetivo desenvolvimento da UTFPR na dimensão "infraestrutura física" da avaliação do Ministério da Educação; (ii) a intenção de realizar a

obra consta do PDI 2018-2022 e do orçamento de exercício de 2019 e (iii) não é atividade administrativa de rotina da universidade.

58. A atuação da Funtef-PR no apoio ao projeto de construção da quadra poliesportiva, definida no contrato 8/2019, é compatível com as suas finalidades institucionais de apoiar a UTFPR nas atividades de ensino, esportivas e de desenvolvimento institucional.

59. A construção da quadra poliesportiva pode ser considerada uma obra laboratorial, porquanto a quadra se caracteriza enquanto laboratório da graduação, local adequado às aulas práticas supervisionadas de exercício físico, análise da intensidade do esforço físico, aptidão física e de atividades esportivas e recreativas previstas na disciplina 'Qualidade de vida', oferecida a todos os cursos de engenharia do Câmpus Apucarana.

60. O termo do contrato 8/2019 não ofende o disposto no art. 1º, caput, §§1º ao 3º, da Lei 8.958/1994, no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e na Súmula TCU 250.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do pedido de reexame interposto pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná contra o Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992:

a) conhecê-lo e, no mérito, dar-lhe provimento, para considerar a representação improcedente e o contrato 8/2019 regular;

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

2. O titular da Serur, por sua vez, discordou da proposta formulada pela subunidade, no sentido de que a excepcionalidade prevista na lei das fundações de apoio (Lei 8.958/1994), com a alteração introduzida pela Lei 12.349/2010, não pode ser interpretada tão extensivamente, manifestando-se pela negativa de provimento do recurso, mantendo-se em seus exatos termos a deliberação recorrida (peça 46):

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (peça 31) contra o Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário (peça 23, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues).

2. No processo, discute-se a transferência irregular, para fundação de apoio, de atividade que é própria da universidade, consistente na contratação de obra de construção de quadra poliesportiva.

3. A tese defendida pela universidade, acolhida nos pareceres antecedentes do auditor e do diretor da subunidade, é, em síntese, a de que a obra em questão pode ser enquadrada no conceito de "laboratório", tendo em vista que a Lei 12.349/2010 admite intermediação de fundações de apoio em se tratando de obras dessa espécie.

4. Divirjo dessa conclusão.

5. A excepcionalidade prevista na lei das fundações de apoio (Lei 8.958/1994), com a alteração introduzida pela Lei 12.349/2010, não pode ser interpretada tão extensivamente. Não se discute que a existência de uma quadra de esportes possa propiciar à universidade um local adequado ao desenvolvimento de atividades como as mencionadas no recurso (a exemplo de aulas de "qualidade de vida" e de práticas supervisionadas de exercício físico para os cursos de engenharia). Todavia, esse aspecto não autoriza que tal ambiente se enquadre no conceito de "laboratório", referido na Lei 12.349/2020, apenas para, desse modo, viabilizar a mera transferência, para a fundação de apoio, de atividade rotineira de contratação, que deve ficar a cargo da própria universidade.

6. Entendo que a questão foi devidamente equacionada no voto de peça 24, que contém razões de decidir suficientes para manter-se a deliberação inalterada.

7. *Com efeito, as contratações de interesse da Administração Pública devem ser realizadas pelo próprio órgão contratante, sem a transferência de tal encargo a interpostas pessoas. Por exceção, a Lei 12.349/2010 permitiu a intermediação de fundações de apoio em projetos de infraestrutura, desde que para obras laboratoriais (e nenhuma outra), bem como para a aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.*

8. *No caso em exame, em que a universidade desenvolve cursos de engenharia, a construção de quadra poliesportiva não pode ser considerada “obra laboratorial”. Admiti-lo seria desvirtuar a previsão legislativa que, em caráter excepcional, permitiu o apoio direto de uma fundação privada apenas no contexto de projetos específicos de inovação e pesquisa, e não no desempenho de atividades de rotina da universidade apoiada (art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994).*

9. *Com essas considerações, e divergindo das conclusões alcançadas no âmbito da subunidade desta secretaria, manifesto-me pela negativa de provimento do recurso, mantendo-se em seus exatos termos a deliberação recorrida.*

3. O Ministério Público junto a este Tribunal, por conseguinte, manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pelo auditor, apoiado pelo diretor da unidade instrutiva (peças 44 e 45), no sentido de dar provimento ao pedido de reexame para considerar a representação improcedente (48).

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) contra o Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário (peça 31), por meio do qual essa Corte conheceu e considerou procedente representação proposta pela Secretaria de Controle Externo da Educação acerca de irregularidades no Contrato 8/2019, firmado entre a UTFPR e a Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Funtef-PR), cujo objeto foi a gestão administrativa, financeira e operacional do processo de contratação de empresa especializada em obra de engenharia para construção da Quadra Poliesportiva da UTFPR Câmpus Apucarana.

No referido acórdão, o TCU proferiu ainda as seguintes decisões:

9.2 assinar o prazo de dez dias para que a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná anulem o Contrato 8/2019;

9.3. dar ciência à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná que utilizar a fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais, bem como em empreendimento não caracterizado como obra laboratorial é ilegal, por afrontar o art. 1º, caput, da Lei 8.958/94, e seus §§ 2º e 3º, e os requisitos necessários à dispensa de licitação dispostos no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, além do Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

Inconformada, a UTFPR, representada pelo reitor Luiz Alberto Pilatti (peça 31), interpôs o recurso em exame, por meio do qual, em síntese, articula que a quadra poliesportiva se enquadra no conceito de laboratório de ensino e pesquisa. Menciona a existência de estudos publicados com esse entendimento. Ressalta que a quadra poliesportiva é prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 e que atualmente as atividades planejadas para a quadra são realizadas de forma precária em gramados, salas de aulas e outros ambientes improvisados. Cita outras universidades federais que utilizam quadras poliesportivas para atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Alega que a execução da obra da quadra poliesportiva está diretamente relacionada à disciplina Qualidade de Vida, oferecida a todos os cursos de engenharia do Campus Apucarana. Menciona outras atividades que poderiam ser realizados na quadra poliesportiva.

Aduz ainda que a construção da quadra poliesportiva estaria alinhada com a finalidade institucional da universidade. Ressalta que a Lei 12.349/2010 trouxe novidades ao relacionamento entre as instituições de ensino superior e as fundações de apoio, assim como a Lei 13.243/2016 estimulou esse relacionamento com o fim de desburocratizar e acelerar o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país. Menciona a autonomia constitucional das universidades federais no que se refere a gestão financeira e patrimonial.

Ao final, registra a importância dos recursos envolvidos na obra para o crescimento e o funcionamento da instituição, em face da redução nos valores destinados a obras e instalações nos últimos anos.

A unidade técnica responsável pela instrução do recurso emitiu manifestações às peças 44/46.

O Auditor concluiu que a construção da quadra poliesportiva se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional da universidade; que a atuação da Funtef-PR é compatível com as suas finalidades institucionais de apoiar a UTFPR e que a construção da quadra poliesportiva pode ser considerada uma obra laboratorial. Ao final, propôs o provimento ao recurso, de forma a considerar a representação improcedente e o Contrato 8/2019 regular. Sua proposta foi ratificada pelo Sr. Diretor à peça 45.

Já o Secretário apresentou manifestação divergente (peça 46), discordando do entendimento de que a obra em questão pode ser enquadrada no conceito de 'laboratório'. Segundo ele, a excepcionalidade prevista na lei das fundações de apoio (Lei 8.958/1994) não poderia ser interpretada de forma tão extensiva. Ressaltou que as contratações de interesse da Administração Pública devem ser realizadas pelo próprio órgão contratante, sem a transferência do encargo a outras pessoas ou instituições. Ponderou que, no caso em exame, a universidade desenvolve cursos de engenharia, e, dessa forma, não seria possível considerar a construção de quadra poliesportiva como 'obra laboratorial'. Ao final, propôs a negativa de provimento ao recurso, mantendo-se em seus exatos termos a deliberação recorrida.

Com a devida vênia ao entendimento do Secretário, manifestamo-nos, pelos motivos que registramos a seguir, de acordo com a proposta encaminhada pelo Auditor à peça 44.

Compulsando os autos, verificamos que os recursos destinados à obra em comento são oriundos da Emenda Parlamentar Impositiva n. 36800008 e foram liberados para a UTFPR em 10/12/2019 (NL 2019NL006021), já praticamente ao fim do exercício de 2019 (peça 3, fl.13).

Há de se reconhecer que, naquela situação, a Universidade, dentro das suas limitações, fez o que era possível para enquadrar a utilização dos recursos dentro das normas a que eram destinados. Sem o contrato com a fundação de apoio seria administrativamente impossível realizar a despesa de forma regular e segura antes do fim do exercício. Em princípio, reconhecer a irregularidade na contratação em exame, sem maiores considerações, seria quase que inviabilizar a própria decisão do legislativo de repassar por meio da emenda impositiva os recursos para a universidade. Claro que a existência da emenda impositiva não dá azo a que os recursos sejam utilizados de qualquer forma. Há de se zelar pela legalidade dos atos vinculados. Neste caso, parece-nos ter havido a utilização correta e satisfatória do valor disponibilizado.

O cerne da discussão a respeito da regularidade do contrato com a fundação de apoio é se a quadra poliesportiva pode ser enquadrada no conceito de 'laboratório', tendo em vista que a Lei 8.958/1994 (com a redação dada pela Lei 12.349/2010), em seu art. 1º, § 1º, admite a intermediação de fundações de apoio quanto se tem por objeto obras laboratoriais, verbis:

Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004,

poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

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

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

(grifamos).

O teor das disposições transcritas não traz indicações precisas sobre o que poderia ser considerado 'obra laboratorial'. Há de se buscar esse balizamento em normas complementares e sobretudo na razoabilidade, considerando as particularidades de cada caso concreto. No presente processo, a recorrente alega que o conceito de laboratório não deve estar adstrito à visão estereotipada de uma sala com tubos de ensaio e microscópios e que a obra objeto do contrato deve ser considerada um ambiente laboratorial para uma das disciplinas ministradas no campus. A nosso ver, tal alegação merece acolhida.

*Inovação e pesquisas científicas ocorrem não só nas áreas tradicionais da engenharia, da biologia e da química, mas também nas diversas outras áreas do conhecimento. Não nos parece razoável acreditar que disciplinas voltadas à saúde e ao equilíbrio dos alunos como a *Qualidade de Vida* (disciplina oferecida pela UTFPR) prescindam de pesquisas e práticas científicas. É sabido por todos que, a cada dia, é maior a necessidade de novas ações e estudos para a melhoria das condições de saúde da população. Um dos melhores locais para o desenvolvimento dessas pesquisas e práticas seria sem dúvida o espaço oferecido por uma quadra poliesportiva. Tal qual uma sala em que se realizam experiências químicas é considerada um espaço laboratorial, o mesmo deve ocorrer em relação a uma quadra poliesportiva onde experiências, práticas e estudos de outra(s) disciplina(s) são desenvolvidos. Não vislumbramos motivo para tratar os dois espaços de forma diversa. E o que nos parece mais importante para a aceitação da quadra como laboratório é a efetiva afetação do espaço a atividades laboratoriais, como é o caso dessa quadra poliesportiva. Diferente seria se o espaço a ser construído fosse destinado por exemplo a refeitórios, a instalações sanitárias ou a áreas de circulação.*

Observamos também que o contrato atendeu aos demais requisitos impostos pela Lei 8.958/1994 para sua celebração. Conforme bem demonstrou o Auditor à peça 44, a obra a ser realizada estava regularmente prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR (PDI 2018-2022) e no orçamento de custeio e investimento da instituição para o exercício de 2019. Pode ser entendida como projeto que leva ao desenvolvimento institucional da UTFPR. Além disso, a contratação da Funtef-PR teve por objeto o apoio a gestão administrativa, financeira e operacional de projeto de desenvolvimento institucional da universidade (peça 5, fl. 11), atividade compatível com as finalidades institucionais da fundação. Em situação

semelhante, o TCU reconheceu que seria possível a contratação de fundação de apoio com dispensa de licitação (Acórdão 10.862/2020-2ª Câmara):

*Prestação de contas de 2016. IFPB. Irregularidades em contratação de fundação de apoio. Ausência de justificativa de preço em processo de dispensa de licitação. Rejeição parcial das razões de justificativa. Contas irregulares. Multa. Recomendações. Apuração de responsabilidades por eventual débito em processo distinto. Recursos de reconsideração. **Contratação da fundação de apoio por dispensa de licitação para gestão administrativa e financeira: possibilidade;** observância dos requisitos legais. Ausência de ilegalidade manifesta. Previsão de custos unitários para contratação do projeto: atendimento formal ao parecer jurídico da AGU. Baixa materialidade. Ausência de detalhamento quantitativo e qualitativo prévio: aposição de ressalva nas contas. Conhecimento. Provimento dos recursos. Comunicações. (grifamos).*

Sabe-se que, no caso concreto, a contratação da Funfef-PR foi sobretudo motivada pela necessidade de se preservar os recursos disponibilizados à UTFPR pela emenda parlamentar impositiva (o que foi inclusive reconhecido pelos gestores da universidade, peça 4, fl.4), mas, conforme exposto, o fato é que a opção adotada pelos gestores não trouxe qualquer tipo de prejuízo aos cofres da entidade ou à legalidade, e não há nos autos qualquer indicio de fraude, locupletamento ou direcionamentos.

Parece-nos inclusive louvável a iniciativa desses gestores em encontrar uma solução legal que preserva os recursos obtidos, atendendo aos anseios da comunidade acadêmica e do Poder Legislativo. Para eles, possivelmente seria menos trabalhoso devolver os recursos sob a alegação de que o tempo era insuficiente para a realização de todos os procedimentos administrativos necessários. A propósito, cabe registrar que o recurso em discussão diz respeito apenas à primeira fase da obra e que já há recurso orçamentário disponível para a segunda fase do projeto, de acordo com informação da universidade (peça 17, fl.3). Portanto, mantida a decisão de se anular o contrato, a universidade muito provavelmente perderia todo o montante disponibilizado para a obra.

Realizadas tais considerações, em atenção à audiência propiciada pelo E. Relator (peça 47), manifestamo-nos de acordo com a proposta alvitada pelo Auditor à peça 44, no sentido de dar provimento ao pedido de reexame para considerar a representação improcedente.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos, originariamente, de representação proposta pela Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação) acerca de irregularidades no Contrato 8/2019, firmado entre a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e a Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Funtef-PR), cujo objeto foi a gestão administrativa, financeira e operacional do processo de contratação de empresa especializada em obra de engenharia para a construção da Quadra Poliesportiva da UTFPR Campus Apucarana.

2. No âmbito deste Tribunal, promovidas as diligências cabíveis pela Secretaria de Controle Externo da Educação, houve divergência quanto ao encaminhamento do feito.

3. O auditor concluiu (peça 20) que a UTFPR, ao firmar o Contrato 8/2019, deixou de observar o art. 1º, *caput*, da Lei 8.958/94, e seus §§ 2º e 3º, bem como os requisitos necessários à dispensa de licitação calcada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993¹, além do Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência do TCU, ao utilizar a fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais, e para a execução de empreendimento que não se caracteriza como obra laboratorial.

4. O diretor, ao despachar o processo em nome do titular da unidade, considerou (peça 21) que, no caso concreto, não existem indícios de fraude, locupletamento, direcionamento ou outras irregularidades graves, tampouco danos ao Erário ou indicativo de sobrepreço e de superfaturamento, uma vez que a licitação para a construção propriamente da quadra poliesportiva ainda será promovida. Entendeu que a universidade realizará o planejamento, a execução e a fiscalização da obra, cabendo à Funtef-PR o papel de escritório de projetos para apoiar e viabilizar a gestão administrativa, financeira e operacional da ação, sem receber contrapartida como ressarcimento de suas despesas operacionais e administrativas.

5. O Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, acompanhando o auditor da unidade técnica, proferiu o voto condutor do Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário (peça 31), por meio do qual essa Corte conheceu e considerou procedente a representação acerca de irregularidades no Contrato 8/2019, firmado entre a UTFPR e a Funtef-PR, decidindo nos seguintes termos:

9.2 assinar o prazo de dez dias para que a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná anulem o Contrato 8/2019;

9.3. dar ciência à Universidade Tecnológica Federal do Paraná e à Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná que utilizar a fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais, bem como em empreendimento não caracterizado como obra laboratorial é ilegal, por afrontar o art. 1º, caput, da Lei 8.958/94, e seus §§ 2º e 3º, e os requisitos necessários à dispensa de licitação dispostos no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, além do Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

6. Examina-se, nesta oportunidade, pedido de reexame interposto contra o aludido decisum pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), alegando, em apertada síntese, que:

¹ “art. 24. É dispensável a licitação: (...) XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;”

a) a quadra poliesportiva se enquadra no conceito de laboratório de ensino e pesquisa, mencionando a existência de estudos publicados com esse entendimento;

b) a quadra poliesportiva é prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 e atualmente as atividades planejadas para a quadra são realizadas de forma precária em gramados, salas de aula e outros ambientes improvisados;

c) a execução da obra da quadra poliesportiva está diretamente relacionada à disciplina Qualidade de Vida, oferecida a todos os cursos de engenharia do Campus Apucarana;

d) a construção da quadra poliesportiva estaria alinhada com a finalidade institucional da universidade, ressaltando que a Lei 12.349/2010 trouxe novidades ao relacionamento entre as instituições de ensino superior e as fundações de apoio, assim como a Lei 13.243/2016 estimulou esse relacionamento com o fim de desburocratizar e acelerar o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país;

e) a necessidade de observância da autonomia constitucional das universidades federais no que se refere a gestão financeira e patrimonial;

f) a importância dos recursos envolvidos na obra para o crescimento e o funcionamento da instituição, em face da redução nos valores destinados a obras e instalações nos últimos anos.

7. Novamente houve divergência, desta feita no âmbito da Secretaria de Recursos responsável pela análise do feito (peças 44/46), como se segue.

8. O auditor concluiu (peça 44) que a construção da quadra poliesportiva se enquadra no conceito de desenvolvimento institucional da universidade, que a atuação da Funtef-PR é compatível com as suas finalidades institucionais de apoiar a UTFPR e que a construção da quadra poliesportiva pode ser considerada uma obra laboratorial, propondo o provimento ao recurso, de forma a considerar a representação improcedente e o Contrato 8/2019 regular. Sua proposta foi ratificada pelo diretor da unidade (peça 45).

9. Já o secretário apresentou manifestação divergente (peça 46), no sentido de que a obra em questão não pode ser enquadrada no conceito de “laboratório”. Acredita que a excepcionalidade prevista na lei das fundações de apoio (Lei 8.958/1994) não poderia ser interpretada de forma tão extensiva, ressaltando que as contratações de interesse da Administração Pública devem ser realizadas pelo próprio órgão contratante, sem a transferência do encargo a outras pessoas ou instituições. Ademais, ponderou que, no caso em exame, a universidade desenvolve cursos de engenharia e, dessa forma, não seria possível considerar a construção de quadra poliesportiva como obra laboratorial, motivo pelo qual propôs a negativa de provimento ao recurso, mantendo-se em seus exatos termos a deliberação recorrida.

10. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU assentiu à proposta alvitrada pelo auditor e pelo diretor da subunidade, propondo o provimento do presente recurso (peça 48).

11. No tocante à admissibilidade da peça recursal em apreço, e ratificando despacho de minha autoria (peça 35), conheço do recurso interposto, uma vez que preenche os pressupostos constantes do art. 48, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RI/TCU.

12. No mérito, com as vênias devidas às posições divergentes, acompanho parcialmente o entendimento manifestado pelo secretário da Serur, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir naquilo que não for contrário às minhas conclusões a seguir apresentadas, discordando, contudo, do encaminhamento por ele proposto.

13. Em linha com o posicionamento do titular da unidade técnica, considero que houve contratação de fundação de apoio em atividades incompatíveis com as suas finalidades institucionais, bem como em empreendimento não caracterizado como obra laboratorial, em evidente afronta ao art.

1º, *caput*, da Lei 8.958/94, e seus §§ 2º e 3º, e os requisitos necessários à dispensa de licitação dispostos no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, inobservado, ainda, o Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

14. No entanto, diverjo do encaminhamento proposto pelo dirigente da unidade recursal, pois concluo do exame detido dos presentes autos que as peculiaridades da referida licitação suportam entendimento no sentido de dar provimento parcial ao recurso, considerar parcialmente procedente a representação, mantendo-se, no entanto, a vigência do Contrato 8/2019, pelos motivos que exponho a seguir.

15. O encaminhamento por mim adotado no presente processo visa guardar equilíbrio entre a busca da legalidade do procedimento e o atendimento ao interesse público da localidade, a partir de uma análise contextualizada do ocorrido onde se verificou dúvida razoável e circunstâncias fáticas que devem ser consideradas.

16. A UTFPR, representada pelo reitor Luiz Alberto Pilatti, retrata que a presente licitação, apesar da baixa materialidade (R\$ 900.000,00, oriundos de emenda parlamentar), é de grande importância para o crescimento e funcionamento da universidade, e ainda há que se considerar a realidade orçamentária da instituição, uma vez que se verifica grande redução nos investimentos para obras e instalações que, em 2019, representaram apenas 21,63% do montante de 2015, conforme quadro abaixo (peça 31, p. 5):

<i>Demonstrativo das despesas com investimento: 449051 – Obras e instalações</i>	
<i>2015</i>	<i>R\$ 19.483.356,15</i>
<i>2016</i>	<i>R\$ 14.481.234,10</i>
<i>2017</i>	<i>R\$ 9.062.257,20</i>
<i>2018</i>	<i>R\$ 6.586.521,11</i>
<i>2019</i>	<i>R\$ 4.215.509,15</i>

17. O gestor ressaltou também que o recurso em discussão (R\$ 900.000,00) se refere à primeira fase da obra da quadra poliesportiva e o recurso orçamentário para a segunda fase já está disponível, (peça 17, p. 3). Assim, a não concretização da primeira fase, além da perda de todos os recursos financeiros angariados por meio de emenda parlamentar, acarretará perda do empreendimento como um todo à comunidade universitária, com prejuízo às atividades de ensino, pesquisa, extensão, qualidade de vida e de desenvolvimento institucional.

18. No sentido de privilegiar o interesse da comunidade neste processo, e manter o contrato em questão, cito, por analogia, o contido no art. 147 da Lei 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, que inova ao considerar alterações no regime de nulidades contratuais, como se segue:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

(...)

III - motivação social e ambiental do contrato;

(...)

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

19. Tal orientação, no sentido de buscar o alcance do interesse público, está atrelada à essência da boa governança, devendo este Tribunal ficar atento aos novos comandos e à melhor interpretação deste recém-editado diploma legal.

20. Marçal Justen Filho faz uma interessante análise estrutural das mudanças trazidas pela nova Lei, “*Outra modificação radical da nova lei se encontra nos artigos 147 e 148, referentes à teoria das nulidades, com a incorporação da proporcionalidade, a eliminação da competência vinculada, a necessidade de avaliação das consequências e a possibilidade de preservação de atos inválidos*”.

21. Ainda, considerando o contexto dos presentes autos, cito o contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, que, em seu art. 119 estabelece:

“O Congresso Nacional considerará, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves:

(...)

II - as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, que devem abordar, em especial:

a) os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população”.

22. Além do mais, demonstrada a importância da continuidade do contrato para a comunidade acadêmica, identifiquei, nos presentes autos, do ponto de vista jurídico, dúvida razoável com relação ao enquadramento da construção da quadra poliesportiva como obra laboratorial. Assim, sob o aspecto factual considere, nas circunstâncias dos autos, razoável a atuação do gestor, no sentido de adotar as providências necessárias para viabilizar a utilização tempestiva dos recursos repassados no desenvolvimento institucional da universidade.

23. Sobre a dúvida razoável com relação ao enquadramento da construção da quadra poliesportiva como obra laboratorial, que teria ofendido o art. 1º, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei 8.958/1994 e o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e a Súmula TCU 250 (ausência dos requisitos necessários à dispensa de licitação), há que se considerar que o presente processo é marcado por diversas divergências interpretativas no âmbito desta Corte, como demonstrado detalhadamente no Relatório que acompanha o presente voto. A respeito do assunto a reitoria da Universidade trouxe como argumentos de defesa informações e entendimentos que considero pertinentes, os quais reproduzo a seguir (peça 31):

“Alegações da UTFPR, representada pelo reitor Luiz Alberto Pilatti (peça 31)

15. A recorrente sustenta que:

15.1. A quadra poliesportiva se enquadra no conceito de laboratório de ensino, pesquisa e extensão - local de trabalho provido de instalações, aparelhagem e produtos necessários a manipulações, exames e experiências efetuados no contexto de pesquisas científicas, de análises médicas, análise de materiais, de teses técnicos ou de ensino científico e técnico (peça 31, p. 6).

15.1.1. A literatura mostra que a quadra poliesportiva é laboratório para pesquisadores de diversas áreas e uma simples busca nas bases nacionais e internacionais de pesquisa demonstra de forma cabal o afirmado. Existem milhares de estudos

publicados nos principais periódicos do mundo que utilizaram a quadra poliesportiva como laboratório (peça 31, p. 6).

15.1.2. Há explícita menção da quadra poliesportiva no Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR/2018-2022, a qual receberá atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e estímulo à inovação, que atualmente são realizadas de forma precária em gramados, salas de aulas e outros ambientes improvisados, conforme registrado nas fotografias da peça 17, p. 6-8 (peça 31, p. 6-7).

15.1.3. A Universidade de Caxias do Sul, a Universidade Federal do Vale do São Francisco e a Universidade de Brasília possuem quadras poliesportivas usadas para atividades de ensino, pesquisa e extensão (peça 31, p. 7).

15.1.4. O conceito de laboratório não deve estar adstrito a uma visão estereotipada, representada por jalecos, tubos de ensaio, microscópios e reagentes químicos (peça 31, p. 6).

15.1.5. O Tribunal não apresentou o seu conceito de obra laboratorial, à luz do art. 1º da Lei 8.958/1994 e da literatura especializada, para balizar as futuras contratações das instituições federais de ensino superior, assim como não contestou os argumentos apresentados às peças 9, 17 e 22 (peça 31, p. 6).

15.2. A execução da obra da quadra poliesportiva está diretamente relacionada à disciplina ‘Qualidade de vida’, oferecida a todos os cursos de engenharia do Câmpus Apucarana (peça 17), e a outras atividades de graduação, inovação, pesquisa científica e tecnológica, em atendimento ao art. 1º da Lei 8.958/1994 (peça 31, p. 7).

15.2.1. O diretor-geral do Câmpus Apucarana demonstrou à peça 17 a previsão das atividades da disciplina ‘Qualidade de vida’ no planejamento de aula (ementa da disciplina), bem como apresentou diversos eventos acadêmicos que poderiam ser realizados na quadra poliesportiva: workshop de pesquisa, feira de ciências, mostra de profissões, o UTFPortas Abertas, formaturas e semanas acadêmicas (peça 31, p. 7).

15.2.2. Os outros 7 campi da UTFPR apresentam disciplinas similares à ‘Qualidade de vida’. Os planejamentos das aulas das disciplinas ‘Atividade física e qualidade de vida’ e ‘Qualidade de vida’ dos Campi Ponta Grossa (EP05K e ET05A) e Cornélio Procópio (ES32C e ES33B) comprovam a importância de um ambiente apropriado para o desenvolvimento da disciplina ‘Qualidade de vida’ no Câmpus Apucarana (peça 31, p. 7).

15.2.3. A carta aberta ao TCU da Associação Atlética Acadêmica de Engenharia XII de Março demonstrou seu descontentamento com a presente representação (peça 31, p. 7).

(...)

16. Ao final, a UTFPR requer que o Tribunal:

(...)

16.2. Defina o conceito de obra laboratorial, à luz do art. 1º da Lei 8.958/1994 e da literatura científica especializada (peça 31, p. 9).

24. Mesmo não acolhendo o enquadramento pleiteado pelo gestor, entendo que tais argumentos trazem à discussão desta Corte as dificuldades e dúvidas enfrentadas pelos gestores de universidades e do próprio Controle sobre a extensão do conceito de obras laboratoriais, além da necessidade de se firmar posicionamento sobre o assunto, a despeito das inúmeras divergências enfrentadas no decorrer da análise do presente processo, nas diversas esferas dentro desta Corte – unidade técnica, Ministério Público e gabinetes de Ministro. Se o próprio Controle enfrenta dúvidas sobre o assunto, o que esperar dos gestores públicos?

25. O próprio gestor, em sua defesa, solicitou que este Tribunal “Defina o conceito de obra laboratorial, à luz do art. 1º da Lei 8.958/1994 e da literatura científica especializada (peça 31, p. 9)”.

26. Neste sentido, trago à colação excertos constantes do TC 000.105/2017-1, que tratou de assunto correlato ao aqui tratado em sede de análise da prestação de contas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, relativa ao exercício de 2015.

18. O debate desse ponto é essencialmente jurídico, relacionado ao conceito de obra laboratorial. Os ex-gestores alegam que a legislação dá margem a interpretações subjetivas e que os pronunciamentos do TCU não são suficientes para eliminar o subjetivismo e resultam em alegações “vazias” de descumprimento de norma. Além disso, o entendimento da CGU seria muito restritivo. Sustentam ser necessário “extirpar no âmbito dos órgãos externos ao ambiente acadêmico das IFES o conceito arcaico disseminado no imaginário social que um laboratório é apenas um pequeno espaço dotado de materiais, equipamentos e utensílios[...]” (peça 65, p. 11). Que deveria se considerar, no conceito de laboratórios contemporâneos, também os espaços de armazenagem, de criação e manutenção de animais, ambientes de coletas de materiais biológicos, de apoio técnico, de ensino e pesquisa, incluindo salas de aula e de estudo, e outros. Cita como exemplo desse conceito as diretrizes da FUNASA para auxiliar a elaboração de projetos físicos de laboratórios de saúde pública, a permissão da FINEP de prever áreas funcionais diversas e a aprovação de projetos incluindo salas de pesquisadores, salas de coordenação, auditórios, salas de aulas experimentais e outros pela Petrobrás. Nesse sentido, apresenta o teor da Resolução 116/2011 – Consepe, que estaria incorporando esses elementos mais amplos (peça 65, p. 13).

19. A irregularidade apontada pela CGU já foi desconstituída no âmbito do TCU, conforme instruções de peças 48, 55 e 63, o que foi apontado pelos próprios autores. Assim, o tema foi trazido apenas para obter, nas palavras dos responsáveis, “o posicionamento do Ministério Público de Contas visando a firmar posicionamento sobre a extensão do conceito de obras laboratoriais” (peça 65, p. 11, item 37).

20. Entende-se que não remaneceram impropriedades com relação aos contratos de obras laboratoriais objeto de avaliação da CGU, especificamente o projeto 4782.21.1415/2015 (Desenvolvimento Institucional com Ênfase na Melhoria e Implementação dos Ambientes Laboratoriais), examinado na auditoria da Gestão de Projetos Acadêmicos (Relatório 201505107, peça 7, p. 123-188, Anexo I do Relatório da CGU). Assim, nada há a modificar em relação às instruções anteriores no mérito.

21. No que tange ao pedido de que o MPTCU se posicione sobre a matéria jurídica, e no intuito de contribuir para atender essa demanda, entende-se não ser possível um entendimento em abstrato nos termos solicitados pelos responsáveis, embora seja forçoso reconhecer haver certo espaço de interpretação subjetiva quanto à abrangência do conceito de obra laboratorial, contido nos §§1º e 2º do art. 1º da Lei 8958/1994, que definem o que é um projeto de desenvolvimento institucional:

(...)

23. A avaliação do TCU, nesses casos, deve ser realizada caso a caso e deve contemplar a integralidade das necessidades, desde que devidamente comprovada a relação dos espaços com as funções indispensáveis previstas para serem implementadas no projeto de determinada obra laboratorial, entendida como um ambiente multidisciplinar de centro de pesquisa, núcleo de estudos, grupo de pesquisa científica e tecnológica, apropriado para a organização e execução de todas as atividades relacionadas.

27. Tal processo foi apreciado e resultou na prolação do Acórdão 3218/2020-2ª. Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, tendo sido opostos embargos de declaração, cuja apreciação resultou

na prolação do Acórdão 4702/2020-TCU-2ª. Câmara, decisão esta que demonstra ainda nova tentativa dos gestores da Universidade do Rio Grande do Norte em provocar o Tribunal sobre a necessidade de “determinar ao MEC que defina o conceito de obras laboratoriais ou, o próprio TCU, declare a legalidade das resoluções internas do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRN que definem a composição de uma obra laboratorial prevista no §2º do art. 1º da Lei 8.958/94”, o que não foi acolhido pois não configurou omissão ou contradição ao referido *decisum*, mas sim posicionamento do Tribunal em não emitir tal comando ao Ministério da Educação.

28. Portanto, resta caracterizada a dificuldade do gestor de se objetivar o conceito de obra laboratorial e, neste contexto, nos presentes autos, o jurisdicionado optou por enquadrar a quadra poliesportiva no conceito de obra laboratorial previsto na Lei n.º 8.958/1994, já que há explícita menção no Plano de Desenvolvimento Institucional da UTFPR (PDI 2018-2022) bem como comportava as atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e estímulo à inovação, que já são realizadas de forma precária em gramados, salas de aulas e outros ambientes improvisados.

29. Ainda, para fundamentar sua decisão, citou a previsão da disciplina “Qualidade de vida”, que é oferecida para todos os cursos de engenharia do campus Apucarana, em que demonstrou a previsão das atividades no Planejamento de Aula dessa disciplina (Ementa Disciplina Qualidade de Vida), que está incorporada nas Matrizes dos Cursos de Engenharia, e ainda apresentaram diversos eventos acadêmicos, científicos, tecnológicos e de promoção à inovação, que seriam realizados no novo ambiente universitário, quais sejam: o Workshop de pesquisa; a Feira de Ciências; a Mostra de Profissões; o UTFPortas Abertas; as Semanas Acadêmicas com exposição de Trabalhos; o E-Cult; a Feira de Ideias; e os Projetos dos Alunos.

30. Sob o aspecto factual, entendo razoável que o gestor, a partir do contexto narrado, tenha tentado viabilizar a utilização tempestiva dos recursos repassados no desenvolvimento institucional da universidade. O contexto dos atos e fatos administrativos indica que os gestores enfrentaram um dilema decorrente de obstáculos e de dificuldades reais, cujas circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram suas ações (art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 – LINDB).

31. Nesta linha, resgato os argumentos manejados pelo Ministério Público junto a este Tribunal: *“Há de se reconhecer que, naquela situação, a Universidade, dentro das suas limitações, fez o que era possível para enquadrar a utilização dos recursos dentro das normas a que eram destinados. Sem o contrato com a fundação de apoio seria administrativamente impossível realizar a despesa de forma regular e segura antes do fim do exercício. Em princípio, reconhecer a irregularidade na contratação em exame, sem maiores considerações, seria quase que inviabilizar a própria decisão do legislativo de repassar por meio da emenda impositiva os recursos para a universidade. Claro que a existência da emenda impositiva não dá azo a que os recursos sejam utilizados de qualquer forma. Há de se zelar pela legalidade dos atos vinculados. Neste caso, parece-nos ter havido a utilização correta e satisfatória do valor disponibilizado”*

32. Muito importante destacar também que, além da obra ora examinada (R\$ 900.000,00), está prevista uma segunda fase do empreendimento, cujos recursos já estão disponíveis e a execução – a depender da continuidade da 1ª fase – será realizada diretamente pela universidade, sem a utilização da fundação de apoio, o que demonstra a boa-fé dos gestores (peça 21, p. 2-3).

33. A partir deste contexto, entendo que, no presente caso, com as peculiaridades observadas – a) interesse público refletido pela relevância da utilização da quadra poliesportiva para o ambiente acadêmico, frente à baixa materialidade do processo; b) dúvida razoável quanto à definição do conceito de obra laboratorial (divergências de análises no âmbito deste Tribunal); c) aplicação, por analogia, do regime de nulidades dos contratos administrativos, trazido pela nova lei de licitações e contratos; d) art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 – LINDB; f) segunda fase do empreendimento a ser realizada diretamente pela universidade, sem a utilização da fundação de apoio – pugno por que este

Tribunal, considerando ainda os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considere, excepcionalmente, a possibilidade de continuidade do contrato em discussão.

34. Rememoro que princípios da proporcionalidade e razoabilidade têm sido aplicados, em algumas ocasiões, de forma peculiar, em defesa do interesse público e com a relativização do princípio da legalidade, posição essa que se coaduna com a nova lei de licitações e com as tendências atuais da Administração Pública, voltada à eficiência e aos resultados – e menos burocrática, em vista da situação fática encontrada e do interesse público da comunidade acadêmica.

35. Nesta linha de entendimento, menciono o Acórdão 1.260/2003-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que sintetiza a análise da questão e restringe a solução adotada a casos excepcionais:

“Essas restrições orçamentárias, por tantas vezes experimentadas pela Administração Pública, causam imensos transtornos à regular atividade de todos os órgãos e entidades públicas e não podem servir, em regra, como justificativa para a inobservância das leis de direito financeiro.

No entanto, em situações extremamente excepcionais, os administradores públicos se vêem no dilema de ter que escolher entre duas situações antagônicas, ambas legítimas e de implementação impositiva, cuja opção por uma delas acarretará, necessariamente, o desatendimento da outra, revelando verdadeiro conflito de bens, valores ou princípios constitucionais.

(...)

Então, neste caso, o administrador público tinha que decidir entre seguir estritamente as normas de execução orçamentária ou garantir a continuidade do serviço de manutenção dos elevadores, a fim de assegurar os direitos à segurança e à vida dos usuários.

Como vem sendo destacado na doutrina e na jurisprudência do STF, essa colisão entre princípios de igual hierarquia deve ser solucionada à luz do princípio da proporcionalidade.

Nesse sentido, entendo que a decisão adotada pelos responsáveis, no sentido de contornar as momentâneas restrições orçamentárias e viabilizar os serviços de manutenção dos elevadores, pode ser considerada legítima e justificável ante as circunstâncias, afigurando-se como medida adequada e proporcional, tendo em vista as particulares características do caso concreto.

Não se justifica, entretanto, a persistência dessa prática irregular fora do específico contexto de limitação orçamentária vivenciado”.

36. Também trago aos autos outra manifestação, da lavra do hoje Emérito Ministro Ubiratan Aguiar, proferida nos autos do TC 013.546/2002-0 (Acórdão 1.108/2003-Plenário), em que o responsável buscava demonstrar que o Tribunal tem, excepcionalmente, admitido condutas em que o gestor deixa de observar os preceitos legais em nome de atendimento ao interesse público:

“O administrador está sempre sujeito a deparar com uma situação em que a observância da legalidade estrita trará grandes prejuízos ao interesse público e acaba agindo de forma diversa. Este Tribunal, rotineiramente, analisa situações dessa natureza e muitas vezes deixa de responsabilizar ou punir o gestor, quando ele demonstra que o descumprimento de uma norma se deu por motivo relevante e atendeu o interesse público. (grifei) (peça 16, p. 49)”.

37. Oportuno ainda transcrever parte da manifestação do Representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, proferida nos autos do processo que resultou no Acórdão 304/2001-Plenário:

‘Ressalte-se das justificativas apresentadas pelos responsáveis, em reforço à inexistência de dano ao erário, ponderação no sentido de que a administração da entidade, no caso concreto, fez uso do princípio da razoabilidade, buscando, em última instância, o atendimento do interesse

público. [grifamos]

O princípio da razoabilidade dispõe, essencialmente, que deve haver uma proporcionalidade entre os meios de que se utilize a Administração e os fins que ela tem que alcançar, e mais, que tal proporcionalidade não deve ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.

Nesse decisum, relatado pelo Ministro Adylson Motta, privilegiou-se a razoabilidade da conduta dos gestores, ainda que não tenham se ajustado à literalidade da lei, compreendendo-se que o fato não poderia macular-lhes as contas. Registre-se que a alternativa posta à administração, para adequar-se ao formalismo legal, seria a rescisão do contrato – que não poderia subsistir com preços aviltados – e a elaboração de uma nova avença, implicando custos administrativos adicionais e, provavelmente, um preço de locação acima do efetivamente obtido. Daí a conclusão do TCU pela razoabilidade da ação adotada pelo gestor, que privilegiou o interesse público, traduzido, aqui, pelo princípio da economicidade”.

38. Nessas condições, ainda que, na essência, concorde com a tese expressa na deliberação recorrida, pondero as circunstâncias do caso concreto e concluo que o recurso merece provimento parcial, para fins de se autorizar, de forma excepcional, a continuidade do Contrato 8/2019.

39. Não me esqueço do compromisso firmado pelo gestor da instituição de que eventual segunda fase do empreendimento, cujos recursos já estão disponíveis e cuja execução está a depender da continuidade da 1ª fase, será realizada diretamente pela universidade, sem a utilização da fundação de apoio, o que demonstra a boa-fé dos gestores (peça 21, p. 2-3) e a disposição de corrigir a atuação da entidade, em efetivo exercício de boa governança.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação cuja minuta submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 3141/2021 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 000.501/2020-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame em representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (75.101.873/0001-90).
 - 3.2. Recorrente: Universidade Tecnológica Federal do Paraná (75.101.873/0001-90).
4. Órgão/Entidade: Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia pedido de reexame interposto pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná contra o Acórdão 1817/2020-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48, caput e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão recorrido para autorizar, excepcionalmente, a continuidade do Contrato 8/2019;

9.2. determinar, nos termos do art. 250, II, do RITCU, à Universidade Tecnológica Federal do Paraná que eventual segunda fase do empreendimento, cujos recursos já estão disponíveis e cuja execução está a depender da continuidade da 1ª fase, seja realizada em conformidade com o disposto no art. 1º, *caput* e seus §§ 2º e 3º, da Lei 8.958/94, com observância dos dispositivos da Lei 8.666/93 e do Enunciado 250 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal; e

9.3. dar ciência da presente deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 49/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3141-49/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral