

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA

Exercício: 2012

Processo: 23067006055201387

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201305978

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305978, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 10/04/2013 a 07/05/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas durante a fase de campo e ao longo do exercício sob exame, a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.



Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, c/c o disposto em Ata do Tribunal de Contas da União que define a customização do escopo de atuação da CGU em relação às prestações de contas ordinárias das universidades federais e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

O órgão de controle optou por incluir no Relatório Anual de Auditoria de Contas o resultado dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos (APG) relativos à contratação de bens e serviços, considerando as seguintes questões de auditoria: (i) os processos licitatórios realizados na gestão 2012 foram regulares? (ii) as contratações e aquisições feitas por dispensa de licitação foram regulares? (iii) os pagamentos efetuados foram regulares?

A metodologia empregada pela equipe de auditoria quando dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos, realizados ao longo dos Exercícios 2012 e 2013, constituiu-se, primeiramente, em identificar contratações críticas, seja pela materialidade, seja pelo tipo de objeto ou, ainda, pela utilização de dispensas emergenciais. Identificadas as contratações, procedeu-se a análise pormenorizada e histórica de cada uma delas. Assim sendo, foram objeto de exame as seguintes contratações:

UG	Empresa Contratada	Objeto	Valor pago em 2012 (R\$)
UFC	Swot – Soluções em Eventos (CNPJ: 10.359.163/0001-19)	Organização de eventos	1.153.937,33
UFC	Multemprex Comércio, Serviços de Alimentação, Eventos, Audiovisual e Informática Ltda. (CNPJ 12.985.431/0001-33)	Fornecimento de refeições para os Restaurantes Universitários	3.454.349,28
UFC	Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ: 07.360.290/0001-23)	Prestação de serviços de editoria e marketing	5.808.624,39
		Prestação de serviços de limpeza	
MEAC	Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ: 07.360.290/0001-23)	Prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar	996.858,39
HUWC	Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ: 07.360.290/0001-23)	Prestação de serviços de apoio administrativo	2.116.270,58
		Prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar	
Total (R\$)			13.530.039,97

Relativamente à contratação da empresa SWOT para organização de eventos, evidenciou-se superfaturamento no valor de R\$ 1.750.049,00. Com efeito, a Universidade efetuou pagamentos no montante de R\$ 2.023.693,00 no âmbito deste contrato, somente logrando comprovar a realização de R\$ 273.644,00, em serviços prestados, o que revela o mencionado superfaturamento, de 87% em relação ao valor pago.

Quanto à contratação de fornecimento de refeições para os Restaurantes Universitários, constatou-se, igualmente, a ocorrência de superfaturamento, no montante de R\$ 743.825,16. Da análise de pagamentos no valor de R\$ 3.247.000,27, observou-se que o



montante pago superou o quantitativo consignado nos controles do Restaurante, o que gerou o citado superfaturamento, de 23% em relação ao valor pago no período analisado. Além disso, foi possível constatar o direcionamento do Pregão à empresa contratada, bem como seu vínculo de parentesco com a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis à época.

Já em relação às contratações com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., de forma geral, ficou evidenciada a utilização abusiva de dispensas emergenciais. Serviram de justificativa para a contratação por dispensa emergencial, repetidas suspensões e cancelamentos de pregões, injustificados ou, no mínimo, para as suspensões, desarrazadamente longas. Analisando-se o histórico das contratações, constatou-se a fuga à realização de procedimento licitatório, agravada pelo fato de que empresas participantes das cotações de preços antecedentes às dispensas possuíam vínculo entre si.

Diante do exposto, conclui-se que as licitações analisadas, de modo geral, não foram regulares, seja pela ocorrência de direcionamento, seja por desmotivadas suspensões e cancelamentos, que deram origem a contratações emergenciais. Da mesma forma, as dispensas de licitação não foram regulares, pois careceram de fundamentação suficiente e de pesquisas de preços válidas, já que aquelas levadas a efeito pela Universidade foram realizadas com empresas que possuíam vínculo entre si. Vale notar, ainda, que os pagamentos efetuados não apresentam nível de controle suficiente, tendo sido identificados superfaturamentos que somam R\$ 2.493.874,16.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária dos itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Universidade Federal do Ceará, foi analisado o processo nº 23067.006055/2013-87. Constatou-se que a Entidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o Exercício 2012. No entanto, inicialmente, as peças não contemplavam os formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria nº 150/2012, tendo sido complementadas e anexadas informações/documentos ao processo de contas.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos?



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações de maior relevância do ponto de vista das atividades finalísticas da UJ, e que, ao mesmo tempo, possuem materialidade significativa. A partir deste princípio, foram selecionadas as ações:

- 20RK: Funcionamento das Universidades Federais;
- 8282: Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e
- 20RJ: Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica.

Unidade Examinada: 153045 – Universidade Federal do Ceará

Programa 2032: Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão						
Ação	Meta Física				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Unid. de Medida	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)		
20RK – Funcionamento das Universidades Federais	Matriculados	26.368	26.955	100,2	-	-
8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	Vagas Ampliadas	2.204	1.749	79,35	-	-
Programa 2030: Educação Básica						
Ação	Meta Física				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Unid. de Medida	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)		
20RJ - Apoio á Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	Pessoa Beneficiada	8.881	5.160	58,1	Demora pelo MEC na disponibilização da lista de inscritos, e, a não efetivação da matrícula pelos inscritos.	-

Programa 2032: Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão						
Ação	Meta Financeira				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Fixação (dotação final / atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Desp. Liquid.	Desp. Liqui d./ Fixação (%)		



20RK – Funcionamento das Universidades Federais	98.182.410,00	77.646.944,77	42.162.843, 07	42,9	-	-
8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	89.257.615,00	63.918.443,11	30.310.218, 01	33,9	-	-
Programa 2030: Educação Básica						
Ação	Meta Financeira				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Fixação (dotação final / atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa a Liquidada / Fixação (%)		
20RJ - Apoio á Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	7.453.191,00	19.265.804,26	107.560,20	0,014	Demora pelo MEC na disponibilizaã o da lista de inscritos, e, a não efetivação da matrícula pelos inscritos.	-

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2012-2013, as maiores dificuldades para a execução da Ação 2030.20RJ.26233.0023 (Apoio à Capacitação e Formação Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica) são observadas na demora pelo MEC na disponibilização da lista de inscritos, e, a não efetivação da matrícula pelos inscritos, por ter um espaço de tempo longo entre a inscrição e a realização dos cursos. Ademais, a Unidade afirma que alguns professores inscritos não são localizados, pois há uma grande mobilidade de lotação dos professores das redes municipais.

Registre-se o bom desempenho na ação 20RK - Funcionamento das Universidades Federais, que superou os 100% da meta física, com um acréscimo de 587 matrículas, em relação à meta estabelecida. Notório, ainda, que, para as três ações objeto de análise, o percentual de execução da Meta Física superou aquele da Meta Financeira.

Ressalte-se, no entanto, que em todas as ações analisadas, observa-se um alto percentual de restos a pagar não processados, chegando ao índice de 99% no caso da ação 2030.20RJ.26233.0023 (Apoio à Capacitação e Formação continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica).

2.4 Avaliação dos Indicadores de Pessoal Instituídos pela UJ



A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, considerou-se a questão de auditoria de se os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos seguintes critérios:

(i) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?

(ii) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?

(iii) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?

(iv) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?

(v) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

O relatório de Gestão da UFC contém informações sobre indicadores de desempenho, dispostas da seguinte forma:

Item 4.6.1 - INDICADORES GERENCIAIS SOBRE RECURSOS HUMANOS

Item 16 - INDICADORES DE DESEMPENHO NOS TERMOS DA DECISÃO TCU Nº 408/2002

Item 17 - INDICADORES DO ANUÁRIO UFC

Com objetivo de responder à questão de auditoria, tomou-se como amostra o conjunto de INDICADORES GERENCIAIS SOBRE RECURSOS HUMANOS, constantes no item 4.6.1 do citado relatório, apresentados no quadro seguinte, com as respectivas séries históricas:

Item	Fenômeno - Objeto Medido	2009	2010	2011	2012
a.	Nº de servidores técnico-administrativos com curso superior/ Nº de servidores técnico-administrativos	-	0,57	0,59	0,61
b.	Nº de servidores técnico-administrativos com curso pós-graduação/ Nº de servidores técnico-administrativos	0,26	0,37	0,40	0,42
c.	Nº de docentes em exercício em regime de Dedicção Exclusiva/Nº de docentes em exercício	0,83	0,84	0,85	0,85
d.	Nº de docentes temporários/ Nº de docentes em exercício	0,15	0,08	0,08	0,02
e.	Nº de docentes com Doutorado/ Nº de docentes em	0,60	0,61	0,63	0,64



	exercício				
f.	Nº de docentes com Mestrado/ Nº de docentes em exercício	0,25	0,28	0,28	0,27
g.	Nº de docentes com Especialização/ Nº de docentes em exercício	0,044	0,049	0,043	0,038
h.	Relação entre quantidade de docentes em exercício e quantidade de servidores técnico-administrativos	0,57	0,54	0,58	0,61

A partir dos dados analisados, e após interlocução com a Unidade, elaborou-se o seguinte quadro analítico:

Nº	Indicador	Utilidade / Completez	Mensurabilidade			
			Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
a.	Número de servidores técnico-administrativos com curso superior/número total de servidores técnico-administrativos	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b.	Número de servidores técnico-administrativos com pós-graduação/número total de servidores técnico-administrativos	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c.	Número de docentes em regime de dedicação exclusiva (DE)/número total de docentes em exercício	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d.	Número total de docentes temporários /número total de docentes em exercício	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
e.	Total de docentes com doutorado/total de docentes em exercício	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
f.	Total de docentes com mestrado/total de docentes em exercício	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g.	Total de docentes com especialização/total de docentes em exercício	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h.	Total de docentes em exercício/total de servidores técnico-administrativos	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	I.A.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

I.A. = Impossível Avaliar

Quanto ao quesito **comparabilidade**, considera-se que todos os indicadores apresentados atendem ao quesito, uma vez que possuem capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas.



Considerando que todos os dados necessários ao cálculo dos indicadores são de fácil obtenção, por meio de acesso aos sistemas corporativos de recursos humanos da Unidade, e de que os resultados são, igualmente, de fácil compreensão pelo público em geral, também se considera que os quesitos **economicidade** e **acessibilidade** tenham sido cumpridos em todos os índices.

No que se refere à **confiabilidade**, registre-se a impossibilidade de avaliar de forma consistente o quesito, uma vez que tal análise demanda exames mais aprofundados acerca da metodologia de coleta e processamento dos dados, bem como confirmação estatística da fidedignidade dos mesmos, o que excede o escopo do presente trabalho.

A **utilidade/completude** dos indicadores está diretamente relacionada à contribuição dos mesmos para a tomada de decisões gerenciais e para o estabelecimento de metas. Neste sentido, a análise do Relatório de Gestão 2012, do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2013-2017 e de manifestação encaminhada pela Unidade a respeito do assunto, não permite consolidar opinião acerca do atendimento de tal quesito, quanto aos indicadores analisados, visto que:

- o Relatório de Gestão traz, apenas, a sequência histórica dos indicadores, sem comentários acerca da utilidade dos mesmos;
- o Plano de Desenvolvimento Institucional traz considerações acerca de metas relativas a outros indicadores, tais quais, “taxa de conclusão dos cursos de graduação” e “relação professor-aluno”, e
- a manifestação da Unidade informa que os indicadores *“são utilizados como insumo para o planejamento com o intuito da melhoria gerencial e acadêmica da UFC”*, porém, não apresenta documentos ou exemplos de casos concretos em que a tomada de decisões tenha sido influenciada pelo resultado dos índices, limitando-se a descrever, de forma literal, a evolução numérica dos indicadores.

Ademais, questiona-se a utilidade dos indicadores listados nos itens “e”, “f” e “g”, relativos ao percentual de docentes com doutorado, mestrado e especialização, respectivamente, visto que o indicador “índice de qualificação do corpo docente”, que já faz parte do rol dos indicadores determinados pelo TCU, engloba, em um mesmo índice, as diferentes qualificações, por pesos específicos. Assim, não resta claro o motivo da aparente duplicação de indicadores, utilizados para medir o mesmo objeto.

Quanto à implantação de novos indicadores relativos à gestão de pessoal, tais quais, “rotatividade de pessoal” e “índice de absenteísmo”, a Unidade informa que *“faz parte do planejamento estratégico da UFC um amplo redesenho das atividades de gestão de pessoal, com a implantação de um modelo de dimensionamento baseado em competências com a criação de novos indicadores, além de uma maior análise dos indicadores existentes, conforme pode ser observado no item 5.4.1 (Gestão de Pessoas) do PDI”*.

O item mencionado do PDI traz apenas a seguinte diretriz, com relação a indicadores de gestão de pessoal:

“c. Identificar indicadores de resultados dos processos de trabalho; implantar o processo de trabalho redesenhado.”



Assim, a partir das informações prestadas pelo gestor, considerando que existe a sinalização de “*Mapear e aperfeiçoar os processos de administração de pessoal com a identificação de indicadores no PDI.*”, pode-se concluir que o planejamento ainda é deficiente no que concerne à instituição de novos indicadores, específicos da gestão de pessoal, mas que tende a melhorar a partir das ações efetivas de mapeamento e aperfeiçoamento de processos.

No que se refere à existência de normativos internos acerca da elaboração de indicadores, a Unidade apresentou excerto da Portaria nº 657/1987, revisada em julho de 2012, na qual se atribui à Coordenadoria de Avaliação Institucional a missão de “*gerar indicadores quantitativos e qualitativos reveladores da qualidade institucional, usando, para tal, dados primários da UFC.*” Não foram apresentados, no entanto, manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados que considerem as funções a serem desempenhadas pelo setor.

Diante das informações apresentadas, concluímos que a utilização de indicadores como parte integrante do processo de tomada de decisões, na área de gestão de pessoas, ainda é realizada de forma incipiente, visto que, a despeito da existência dos mesmos, não se comprovou a real influência dos citados índices na adoção de metas específicas, ou na consolidação do planejamento do setor. Ademais, não foi apresentada manualização das atividades do setor responsável pela elaboração dos índices. Não obstante, vale registrar que se observa a realização de esforços para a melhoria da mensuração e da avaliação do desempenho da gestão de recursos humanos.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) Existe independência de instâncias (segregação de funções) entre aquele que reconhece direito a ser pago e o que promove o pagamento efetivo de despesas relacionadas à área de pessoal?
- (ii) Existe processo para a identificação das necessidades e promoção de treinamento da equipe de RH na legislação de pessoal atualizada (normas e orientações de órgãos centrais) e decisões do STF, STJ e TCU na área de pessoal?
- (iii) O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal busca e menciona o devido embasamento legal, normativo ou judicial que fundamentaram a concessão do direito?
- (iv) O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal é acompanhado pela alta administração e se submete ao prévio pronunciamento da área jurídica da instituição?
- (v) Existe processo para verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição?
- (vi) No caso de servidores que devem cumprir jornada de trabalho na instituição, existe processo de controle efetivo de cumprimento da jornada de trabalho exigida?
- (vii) São realizadas auditorias internas sistemáticas para verificação de conformidade no pagamento de direitos na área de pessoal?



- (viii) Existe processo para acompanhamento sistemático de decisões judiciais concessivas de direito na área de pessoal?
- (ix) Existe processo para acompanhamento sistemático da legislação de pessoal atualizada, bem como de orientações normativas de órgãos centrais?
- (x) Existe processo interno sistemático para identificação e correção de irregularidades detectadas na concessão de direitos na área de pessoal?
- (xi) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições?
- (xii) O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?
- (xiii) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?
- (xiv) O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões?
- (xv) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SISAC) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria variou conforme as questões tratadas. Quanto à força de trabalho, foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade, com a subsequente análise. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas), foi realizada uma análise amostral no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades); essas ocorrências foram verificadas junto ao gestor durante a gestão de 2012. Quanto aos registros no SISAC, foi realizada uma análise censitária dos registros de admissão, aposentadoria, reforma e pensão. Para avaliar os controles internos administrativos da gestão de pessoas, foram aplicados testes de observância e substantivos, bem como utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: indagação escrita, entrevista, análise de registros e documentos e observação das atividades e condições. Esta avaliação buscou contemplar a observação à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como a concessão de aposentadorias e pensões, considerando os elementos do sistema de controles internos administrativos da unidade de recursos humanos.

Força de Trabalho

Inicialmente, vale destacar que, em 2012, a Superintendência de Recursos Humanos foi transformada na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, com o intuito de aprimorar a governança do setor, visando desenvolver um levantamento detalhado das condições atuais de controle de sua força de trabalho, bem como proporcionar o atingimento da meta de qualificação ampla do efetivo da UFC e a modernização dos instrumentos de gestão de pessoas, nas perspectivas de uma gestão por competência.

De acordo com dados extraídos do SIAPE, verificou-se que o Quadro de Pessoal da UFC, incluindo o HUWC e a MEAC, estava assim constituído:

Situação	Dezembro/2011	Dezembro/2012
Ativo Permanente	5163	5168
Sem vínculo	285	315
Contratos temporários	190	204
Excedente à lotação	165	165
Cedido	62	66



Nomeado cargo em comissão	8	9
Exercício Provisório	8	8
Exerc descent carreira	6	5
Requisitado	3	3
Celetista	1	-
Estagiário	1	1
Subtotal Ativos	5892	5944
Aposentado	2915	3028
Beneficiário de pensão	1327	1340
Subtotal Inativos	4242	4368
Total	10134	10312

Observa-se, portanto, que não houve variação significativa na composição da força de trabalho da Universidade, permanecendo em torno de 87% o percentual de servidores compondo o Ativo Permanente da Unidade, em relação ao total de servidores ativos.

Com relação às situações que reduzem a força de trabalho, a Entidade informou, conforme o Quadro LIV do Relatório de Gestão de 2012, que se encontram afastados 194 servidores, sendo 70 a título de cedidos. Considerando o número de servidores cedidos, representando somente 1,30%, não se identifica uma quantidade significativa de servidores nessa situação.

Analisando-se o Quadro de Recursos Humanos por faixa etária, verificou-se que o quantitativo de servidores da carreira vinculados à UFC, juntamente com os contratados temporariamente, informados no Relatório de Gestão de 2012 (5613), está assim distribuído por faixa etária:

Faixa etária	Quantidade de Servidores por Faixa Etária	%
Até 30 anos	470	8,37
De 31 a 40 anos	1274	22,70
De 41 a 50 anos	1761	31,37
De 51 a 60 anos	1643	29,27
Acima de 60	465	8,28

Fonte: Relatório de Gestão

Verifica-se 37,55% dos servidores da UFC encontram-se na faixa etária acima de 51 anos. Considerando-se as regras de aposentadoria estabelecidas no artigo 3º da EC nº 47/2005, que estabelece a idade mínima de 60 anos para homens e 55 para mulheres, podendo ser reduzida a cada ano que supere os 35 anos de contribuição, se homem, e 30, se mulher, evidencia-se um percentual significativo de servidores com perspectivas de aposentadoria. Ressalte-se que até abril/2013, consta no Siape que 983 servidores, sendo 670 da UFC, 222 do HU e 91 da MEAC, estão percebendo abono de permanência.

Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Com vistas a avaliar a gestão de pessoas quanto à observância da legislação sobre remuneração, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, foram analisados cruzamentos de dados da folha de pagamento de servidores da UFC. Desse modo, tomou-se como amostra as ocorrências relacionadas no quadro a seguir:



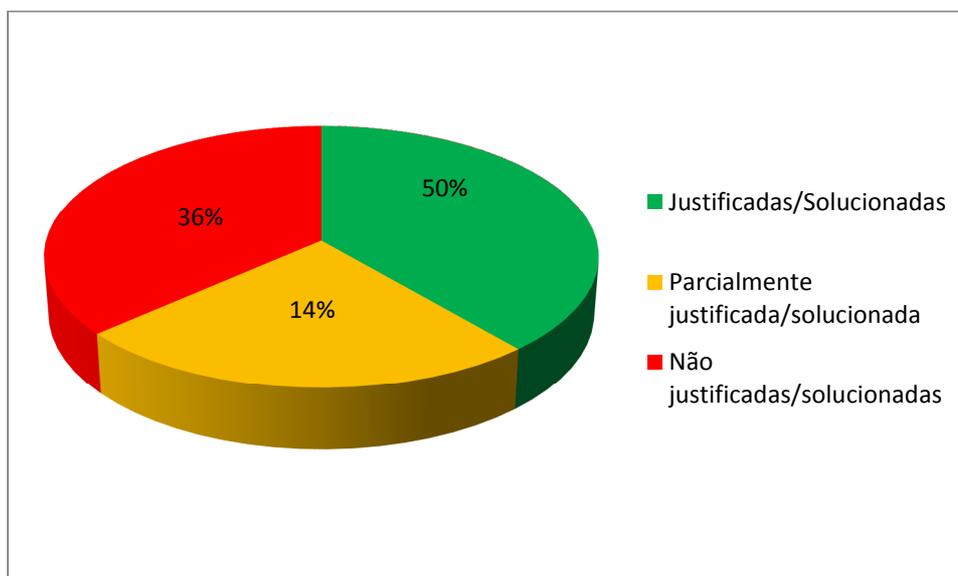
Descrição da ocorrência	Qtde de servidores relacionados	Qtde totalmente justificada ou solucionada	Qtde parcialmente justificada ou solucionada	Qtde não justificada ou solucionada
Servidores com ocorrência de falta no cadastro, sem o respectivo desconto na Folha de Pagamento.	1	1		
Servidores com parcela de devolução ao Erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - Pensão.	1	1		
Beneficiários de pensão com mais de dois benefícios.	1	1		
Servidores com idade superior a 70 anos ainda na situação de ativo.	5	5		
Inclusão de informações pelo próprio servidor habilitado no SIAPE (nível operacional), em sua Folha de Pagamento.	1	1		
Aposentado e pensionista com ocorrência de exclusão por falta de recadastramento com outro vínculo de ativo, aposentado ou pensão.	1	1		
Servidores com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro.	21	7		14
Servidores com ocorrência de falta ao serviço por mais de 30 dias consecutivos	5		5	
Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados.	92	61	21	10
Servidores com ingresso no cargo efetivo após 25/11/1995 recebendo quintos	5	4	1	
Pensionista, filha maior solteira que também é ocupante de cargo público permanente	1			1
Pagamento de parcela referente a quintos/décimos em rubricas indevidas	1			1
Servidores percebendo a opção pelo cargo em comissão CD ainda nos termos da Lei 8.911/94	41	32	1	8
Servidores/instituidores/pensionistas com remuneração superior ao teto (com rubrica sem incidência para abate teto)	1		1	
Pensões concedidas após 19/2/2004 cadastradas no SIAPE em tipos menores que 52.	1		1	
Servidores que recebem quintos/décimos pelo módulo PIF concomitante com pagamento judicial	2			2
Servidores (ativo/ aposentado) e pensão com somatório de remuneração / provento / pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, Art. 37, CF, com	10	1		9



Descrição da ocorrência	Qtde de servidores relacionados	Qtde totalmente justificada ou solucionada	Qtde parcialmente justificada ou solucionada	Qtde não justificada ou solucionada
pagamento na base Siape.				
Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	14	9	5	
Servidores que recebem vantagens calculadas sobre GAE e que não recebem GAE.	1			1
Servidores que recebem Assistência Pré-Escolar fora do módulo de dependentes.	1	1		
Instituidor de Pensão sem pensionista ou com pensionista excluído	32	32		
Rubricas com valor informado, sequencia 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da grat.natalina/13 salário	7		7	
Rubricas com valor informado, sequência 1 a 5, no mês de novembro, não incidindo para o cálculo da grat.natalina/13 salário	2		2	
Aposentados com fundamentos sem paridade, recebendo rubricas incompatíveis.	1			1
Servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do VB informado.	67			67
Total	315	157	44	114

Consolidando-se as informações do quadro acima, verifica-se que 50% dos 315 eventos foram plenamente justificados ou solucionados, considerando-se cada servidor um evento. Por outro lado, conforme se observa no gráfico abaixo, 36% dos eventos não foram justificados ou solucionados.





As ocorrências identificadas, conjuntamente, representaram prejuízo, no Exercício 2012, no valor de R\$ 283.553,75, sendo que a ocorrência “Servidores percebendo a opção pelo cargo em comissão CD ainda nos termos da Lei 8.911/94” concentrou R\$ 219.476,14 (77,4%) desse montante. Apesar do prejuízo não representar percentual significativo, apenas 0,03% do valor anual da folha de pagamento, R\$ 874.759.755,19, a irregularidade necessita de ação corretiva, para que não se perpetue o dano.

Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto ao efetivo cumprimento do prazo de 60 (sessenta) dias estabelecido no art. 7º da IN TCU nº 55/2007, para cadastramento no SISAC, dos 224 atos de aposentadoria e pensão concedidos em 2012, verificou-se que o gestor efetuou o cadastramento de 25,45% dos atos no prazo.

Quantidade de atos de concessão de aposentadoria e pensão emitidos em 2012	Quantidade analisada	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN/TCU 55 foi atendido
224	224	57

Percebe-se, portanto, que a Unidade ainda teve dificuldades para cumprir o estabelecido na referida Instrução Normativa. No entanto, notou-se aumento da força de trabalho destinada ao cadastramento no SISAC em 2013, o que pode mitigar ou resolver a questão durante o atual Exercício.

Controles Internos Administrativos

A segregação de funções é princípio de controle interno administrativo insculpido na Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6/4/2001. Este princípio constitui um dos principais mecanismos de controle interno das organizações e significa dizer que se deve fazer com que os indivíduos não realizem, durante um mesmo período, funções incompatíveis. Do ponto de vista de controle, funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições (BOYNTON et alli, 2002).



Da análise de amostra dos processos, bem como dos fluxos internos para a concessão de direitos na área de pessoal, pode-se concluir que há independência de instâncias (segregação de funções) na Unidade, pois se constata que setores distintos são responsáveis pelo reconhecimento do direito a ser pago e pela implantação/execução do pagamento efetivo da despesa.

Outro fator que contribui para um adequado ambiente de controle é a capacitação dos agentes. Diante da complexidade da legislação de pessoal, a identificação das necessidades e a consequente promoção de treinamento da equipe de RH na citada legislação fortalecem o ambiente de controle da Unidade.

Nesse sentido, a Unidade informou a realização dos seguintes cursos/treinamentos, durante os Exercícios 2011 e 2012, que tiveram participação dos servidores lotados na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas:

Exercício 2011

- Qualidade no Atendimento e nas Relações Interpessoais (2 servidores);
- Seminário de Ambientação de Novos Servidores (6 servidores);
- Técnicas de Secretariado, Arquivo e organização de Documentos (1 servidor);
- Português Instrumental (1 servidor).

Exercício 2012

- Atualização em Metodologia da Pesquisa e Normalização do Trabalho Acadêmico (2 servidores)
- Português Instrumental (1 servidor);
- Design Editorial (3 servidores);
- Inglês Instrumental (1 servidor);
- Espanhol Instrumental (2 servidores).

Como se pode observar, as ações de capacitação têm sido insuficientes, não apenas pelo reduzido número de servidores envolvidos, mas, principalmente, pela ausência de correlação entre os treinamentos oferecidos e as atividades mais relevantes/críticas do setor. Assim, pode-se concluir que os gestores de recursos humanos não têm mapeado as necessidades de aperfeiçoamento dos servidores e, em consequência, a capacitação oferecida não tem preenchido a diferença entre a competência atual do servidor e a desejada.

Quanto ao devido embasamento legal na concessão de direitos, da análise de amostra de processos de concessão de benefícios, verificou-se que a Unidade tem motivado os atos correspondentes, apresentando o devido embasamento legal, normativo ou judicial que fundamentaram tais concessões.



Não obstante, observa-se que a análise jurídica das solicitações limita-se aos casos de concessão de Pensão Especial que, por eventuais peculiaridades, merecem interpretação da legislação, como, por exemplo, os casos que requerem reconhecimento de união estável. Ainda assim, tal análise tem sido realizada por Assistente Técnico de Legislação, lotado no próprio setor de pessoal. Conclui-se, portanto, que os processos de concessão de direitos na área de pessoal não têm sido objeto de prévio pronunciamento da área jurídica da Unidade, o que denota fragilidade no reconhecimento de tais direitos.

Com relação à acumulação de cargos, assunto recorrente em trabalhos de auditoria, merecendo especial atenção nesta análise dos controles internos, observou-se que a Unidade possui, em sua estrutura, a Comissão Permanente de Acumulação de Cargos, vinculada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Conforme informações do próprio setor, a verificação de acumulações indevidas dá-se nos seguintes momentos:

- nomeação de servidor efetivo;
- contratação de professores substitutos, temporários e visitantes;
- solicitação de mudança de regime de servidor;
- ocorrência de denúncia de acumulação ilegal;
- atendimento a relatório de auditorias de órgãos de controle; e
- atendimento a Mandados de Segurança e ações judiciais.

Observa-se que não há, até o momento, procedimento rotineiro para monitoramento e prevenção de eventuais acumulações indevidas. A Unidade informa, no entanto, que se encontra em fase de implantação o atendimento à Portaria Normativa SRH nº 2, de 08/11/2011, e à Portaria Normativa nº 2, de 12/03/2012, pertinentes ao assunto. Registre-se que, em que pese o fato de os citados dispositivos estabelecerem a obrigatoriedade de comprovação periódica de vínculos empregatícios, por parte de servidores e pensionistas, entende-se que o simples atendimento a essas normas não é suficiente para que se estabeleça um processo efetivo de monitoramento/prevenção de acumulações indevidas.

Sob o prisma do controle de assiduidade e pontualidade dos servidores, segundo art. 6º do Decreto nº 1.590/1995, poderá ser exercido mediante controle mecânico, controle eletrônico ou folha de ponto. Constatou-se que, nos Hospitais Universitários, os servidores gozam de redução de jornada de trabalho, implantada por meio de Portaria do Superintendente dos Hospitais, carente de amparo jurídico, visto que não se enquadra no que preveem a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1590/1995, com redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003. Assim, mesmo contando com controle eletrônico de ponto, os servidores, de forma generalizada, não cumprem integralmente a devida jornada de trabalho. A decisão tomada pela Administração reduz a força de trabalho, podendo causar impacto negativo nas atividades dos Hospitais e, conseqüentemente, reduzindo os serviços de saúde prestados à população.

Ainda com vistas a avaliar os controles internos administrativos da área de pessoal, buscou-se analisar a existência de processo de acompanhamento sistemático de decisões judiciais e da legislação de pessoal atualizada. Destacamos que as decisões judiciais têm



sido tratadas em diversos trabalhos realizados por esta Controladoria, bem como pelo próprio Tribunal de Contas da União, onde se tem constatado a extensão administrativa dessas decisões.

A respeito do acompanhamento sistemático de decisões judiciais concessivas de direito na área de pessoal, não é possível consolidar entendimento, visto que a Unidade deixou de atender à Solicitação de Auditoria sobre o assunto.

No que se refere ao acompanhamento sistemático da legislação de pessoal atualizada, é possível observar que, existe disponibilização de consulta de temas específicos aos servidores, por intermédio da “Central de Serviços ao Servidor” da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEP, que além de responder a consultas, realiza divulgação de notícias sobre temas relativos à gestão de pessoas, no entanto, não se pode afirmar que isso seja uma rotina institucional de inovações normativas, uma vez que, foi identificado um significativo esforço individual dos setores para acompanhamento dos diversos dispositivos e suas atualizações. A autoavaliação feita pelo gestor sobre a existência de processo para acompanhamento sistemático da legislação de pessoal atualizada, bem como de orientações normativas de órgãos centrais, foi de que as mesmas existiam de forma parcial. Tal parcialidade denota fragilidade no processo, visto que, na medida em que, ao não se estabelecerem fluxos de informação bem delimitados, torna-se inviável o controle de sua eficácia.

Outro aspecto abordado nos trabalhos de auditoria diz respeito à avaliação da existência de processo interno sistemático para identificação e correção de irregularidades detectadas na concessão de direitos. Sabe-se que todo sistema de controle interno deve ser monitorado, o que pode ser realizado continuamente ou por meio de avaliações pontuais. Por meio de visitas realizadas aos setores e entrevistas com os gestores da área e com os servidores, constatou-se a incipiência de tal processo, bem como a existência de ambiente propício para a ocorrência de riscos, visto que o setor passa, atualmente, por profunda reestruturação, física e organizacional, o que já possibilita, por si, conflitos temporários de atribuições e competências, bem como dispersão, espacial e temporal, de processos em andamento.

Pontualmente, apontam-se as seguintes falhas nos processos e fluxos de concessão de direitos na área de pessoal, que, em parte, podem ser atribuídas às deficiências dos controles internos da unidade:

- implantação de abono de permanência previamente ao reconhecimento formal do direito, pela alta administração (item 3.1.2.1 deste relatório);
- ausência de análise de inconsistência entre declaração de não acumulação e declaração de imposto de renda, de solicitantes de aposentadoria por tempo de serviço (item 1.1.2.1 deste relatório);
- existência de apenas um equipamento leitor de microfilme em funcionamento, no setor responsável pelo arquivo, com risco de paralisação total, por ausência de contrato de manutenção. Registre-se que a busca de documentos arquivados em microfilme é parte essencial da instrução de diversos processos concessivos de direito na área de pessoal;
- ausência da declaração de imposto de renda do solicitante, em 2 (dois) processos de concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Ressalte-se que o documento faz parte do rol exigido para a solicitação do direito;



- declaração de imposto de renda de solicitante de aposentadoria por tempo de serviço apresentada de forma incompleta. A declaração omite, entre outras, a página com as informações das fontes de rendimentos;

- ausência de cópia dos diplomas/certificados de titulação em 4 (quatro) processos relativos à concessão de aposentadoria por tempo de serviço. Ressalte-se que o documento faz parte do rol exigido para a solicitação do direito;

- ausência de análise da área jurídica em todos os processos de concessão de benefícios analisados. Registre-se que a análise jurídica é particularmente importante em processos sujeitos a interpretações de dispositivos legais, bem como quando se faz necessário o reconhecimento de união estável, no caso de concessão de pensão;

- ausência de atualização das publicações “Guia do Usuário” e “Manual de Estrutura, Normas e Procedimentos Administrativos da Superintendência de Recursos Humanos”, cujas últimas edições datam do ano de 1998. Consideram-se tais publicações excelentes fontes de informações, tanto para usuários quanto para servidores, que têm perdido sua eficácia em vista da desatualização das mesmas.

Sobre as questões de auditoria, objeto de análise deste item, a alta administração de recursos humanos apresentou o seguinte posicionamento:

	Iniciativa ainda não adotada					Nível de adoção da iniciativa	
	Não pretende	Não discutida ou decisão pendente	Pretende	Plano de ação em elaboração	Plano de ação concluído	Adoção Parcial	Adoção Integral
Questão (i)							X
Questão (ii)			X				
Questão (iii)							X
Questão (iv)							X
Questão (v)						X	
Questão (vi)						X	
Questão (vii)							X
Questão (viii)						X	
Questão (ix)						X	
Questão (x)			X				

Legenda: (i) Existe independência de instâncias (segregação de funções) entre aquele que reconhece direito a ser pago e o que promove o pagamento efetivo de despesas relacionadas à área de pessoal? (ii) Existe processo para a identificação das necessidades e promoção de treinamento da equipe de RH na legislação de pessoal atualizada (normas e orientações de órgãos centrais) e decisões do STF, STJ e TCU na área de pessoal? (iii) O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal busca e menciona o devido embasamento legal, normativo ou judicial que fundamentaram a concessão do direito? (iv) O processo de reconhecimento de determinado direito na área de pessoal é acompanhado pela alta administração e se submete ao prévio pronunciamento da área jurídica da instituição? (v) Existe processo para verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas dos servidores estatutários da instituição? (vi) No caso de servidores que devem cumprir jornada de trabalho na instituição, existe processo de controle efetivo de cumprimento da jornada de trabalho exigida? (vii) São realizadas auditorias internas sistemáticas para verificação de conformidade no pagamento de direitos



na área de pessoal? (viii) Existe processo para acompanhamento sistemático de decisões judiciais concessivas de direito na área de pessoal? (ix) Existe processo para acompanhamento sistemático da legislação de pessoal atualizada, bem como de orientações normativas de órgãos centrais? (x) Existe processo interno sistemático para identificação e correção de irregularidades detectadas na concessão de direitos na área de pessoal?

Percebe-se, portanto, que o gestor, de forma geral, tem consciência das fragilidades encontradas, especialmente quanto à identificação da necessidade de promoção de treinamento da equipe de RH (questão ii) e com relação à existência de processo interno sistemático para identificação e correção de irregularidades na concessão de direitos (questão x), já que informa que pretende adotar a iniciativa. A Administração, no entanto, não demonstrou preocupar-se ou ter conhecimento da ausência de manifestação da área jurídica nos processos de reconhecimento de direitos na área de pessoal, tendo em vista que informou adotar integralmente a iniciativa (questão iv).

Diante de todo o exposto, conclui-se que a gestão de pessoas carece de aperfeiçoamento. A insuficiência das ações de capacitação, a ausência de prévia manifestação jurídica a respeito da concessão de direitos na área de pessoal, bem como de procedimento rotineiro para monitoramento e prevenção de eventuais acumulações indevidas expõem a gestão de recursos humanos a riscos desnecessários, o que pode contribuir negativamente no atingimento dos objetivos traçados para a Unidade. Da mesma forma, expõem os gestores a riscos de responsabilização na gestão dos recursos públicos.

2.6 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) Houve passivos assumidos pela UJ sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos?
- (ii) Quais os esforços dispendidos pela UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições?
- (iii) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo tratamento dos passivos sem prévia dotação orçamentária?
- (iv) Existe avaliação de risco para os passivos contingentes em função da série histórica ou outro processo?
- (v) São adotadas medidas compatíveis com os riscos identificados (estrutura pessoal e física da conformidade dos registros de gestão)?
- (vi) O Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos está registrado conforme a legislação vigente (NT STN 2.309/2007)?
- (vii) Existem indicadores que possibilitem ao gestor identificar fragilidades no processo?
- (viii) O gestor atua no atendimento das determinações e recomendações anteriores?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, utilizando o SIAFI gerencial, da movimentação de todas as contas do Passivo que se relacionam a passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos.



Não foi encontrado nenhum valor registrado nas contas contábeis pertinentes, tendo a UJ silenciado a respeito do assunto em seu Relatório de Gestão.

2.7 Avaliação da Estrutura e da Atuação da Auditoria Interna

A fim de atender o estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A independência da Auditoria Interna e sua posição no organograma da entidade são adequadas? (ii) Existe política formalizada no regulamento/estatuto/regimento da entidade para: definir a missão, a autoridade e a responsabilidade da Auditoria Interna; delimitar a atuação dos trabalhos da Auditoria Interna, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos? (iii) O planejamento das atividades da Auditoria Interna (PAINT) é adequado às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor e/ou pela própria Auditoria Interna? (iv) Há aderência das atividades efetivamente realizadas pela Auditoria Interna no exercício, constantes no RAIN, com relação às planejadas? (v) A Auditoria Interna atua no assessoramento à alta administração, de forma a contribuir para o alcance dos resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas para os desvios gerenciais identificados? (vi) O princípio de segregação de funções é aplicado, evitando-se que a Auditoria Interna desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores? (vii) A Auditoria Interna atua em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da UJ? (viii) Existe política de desenvolvimento de competências para os auditores internos? (ix) A estrutura disponível na Auditoria Interna é adequada às suas necessidades?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu em uma pesquisa no sítio da Universidade Federal do Ceará, a fim de se verificar o organograma da Auditoria Interna e sua posição na estrutura da Universidade, assim como na análise do Relatório de Gestão referente ao exercício anterior, de trabalhos realizados pela Unidade de Auditoria Interna, do Regimento da Reitoria da UFC, onde constam as obrigações da Auditoria Interna e do PAINT referente ao exercício em análise.

A independência da auditoria interna está diretamente relacionada ao nível de reporte dos trabalhos. De acordo com as melhores práticas, um nível de reporte adequado é considerado essencial para que os trabalhos sejam conduzidos com plena autonomia em relação à alta administração. Após análise das normas que tratam do assunto no âmbito da Universidade, verificamos a indevida vinculação da Auditoria Interna ao gabinete do Reitor, o que contraria o previsto no artigo 15, § 3º do Decreto nº 3.591/2000.

Quanto à existência de política formalizada no regulamento/estatuto da entidade, constatamos a ausência de regimento interno, manuais internos, procedimentos sistematizados ou normas de execução disciplinando as atividades/atribuições de responsabilidade da Unidade de Auditoria Interna. Em decorrência disso, quando da verificação da adequação dos papéis de trabalho, observou-se que não dispõem de abrangência e de grau de detalhamento suficientes para propiciar o entendimento da atividade de controle executada e o suporte dos resultados. Os papéis de trabalho apresentados carecem, notadamente, de documentação relativa ao planejamento e à extensão dos procedimentos aplicados, assim como de evidências das conclusões



obtidas. Verificou-se, ainda, que a AUDIN deixou de encaminhar a este Órgão de Controle os relatórios produzidos por ela, em que pese o fato já ter sido relatado na Auditoria Anual de Contas referente ao Exercício 2011, o que configura desrespeito ao disposto no art. 8º da IN CGU nº 07/2006.

Quanto à adequação do Planejamento das Atividades da Auditoria Interna (PAINT) às fragilidades detectadas na avaliação de riscos realizada pelo gestor ou pela própria AUDIN, não foi evidenciada a existência de aprofundada avaliação de riscos. Apesar disso, consta no PAINT avaliação de risco para algumas das atividades previstas, o que aponta para um processo insipiente de detecção de riscos.

Com relação à aderência das atividades realizadas ao PAINT, não foi possível realizar tal cotejamento, tendo em vista que o formato do RAINIT apresentado pela UJ não permite a comparação entre o planejado e o realizado. Da análise do RAINIT, constatou-se, ainda, que ele não dispõe de informações gerenciais, especialmente em relação à área de bens e serviços, o que vai de encontro ao que determina a IN SFC nº 01/2007.

No que concerne ao assessoramento da Auditoria Interna à alta administração, segundo o Institute of Internal Auditors – IIA “A auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle, e governança corporativa”. O papel da AUDIN, portanto, está voltado para a avaliação mais abrangente dos controles internos, com mais ênfase em controles gerenciais e gerenciamento de riscos, visando assessorar a alta administração no alcance dos objetivos da organização. Da análise das atividades desempenhadas pela AUDIN, não ficou caracterizado o cumprimento desse papel, não tendo sido evidenciadas atividades concernentes a gerenciamento de riscos.

A avaliação de risco integra o processo de gestão, sendo parte dele. Caso o gestor não realize essa avaliação, a AUDIN pode impulsionar este processo. Independentemente de o gestor ter definido os riscos que envolvem o negócio da organização, a AUDIN deve priorizar os trabalhos conforme a avaliação desses riscos, ou seja, o seu PAINT deve ser estruturado de acordo com as fragilidades detectadas.

Quanto à aplicação do princípio da segregação de funções, não foram encontradas evidências de desrespeito ao princípio no âmbito da Auditoria Interna.

Para cumprir sua missão, a AUDIN deve realizar trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da UJ. Cabe destacar, no entanto, que não compete à AUDIN implantar controles, mas realizar trabalhos periódicos voltados para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia do sistema de controle interno da Unidade. Da análise do RAINIT, verificamos que não foram realizados trabalhos nesta direção, assim como não foram previstas atividades específicas sobre o assunto no PAINT.

Em relação ao desenvolvimento de competências, segundo o IIA, “Os auditores internos devem possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais”. Da análise deste quesito na Unidade, verificamos que houve capacitação durante o exercício, bem como que existe previsão de capacitação dos membros da Auditoria Interna no PAINT 2013.

Por fim, com relação à estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades da UJ, considera-se adequada a estrutura existente, tendo em vista que as



falhas encontradas não têm como causa primeira a falta de estrutura ou de força de trabalho, mas a ausência de manuais, de procedimentos e de normas de execução. Antes, portanto, de aumentar a capacidade operacional da AUDIN, melhor seria elaborar o arcabouço normativo, de forma a, normatizadas as atribuições e os procedimentos a serem utilizados para o seu cumprimento, identificar as necessidades da área e, se for o caso, proceder à ampliação.

Diante do exposto, conclui-se que a atuação da Auditoria Interna carece de revisão por parte do Auditor Chefe e da alta administração da Entidade. À alta Administração, cabe promover a necessária mudança no organograma, de modo a desvincular do Gabinete do Reitor a Unidade de Auditoria Interna, deixando-a subordinada ao Conselho de Curadores da UJ. Ao Auditor Chefe, incumbe, principalmente, dotar a AUDIN de arcabouço normativo capaz de mitigar os problemas identificados, elaborando regimento interno, manuais, procedimentos e normas de execução adequada ao porte da Universidade.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ, considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos com determinação para a UJ, nos quais houvesse determinação para que a CGU acompanhasse o seu atendimento. Identificados os acórdãos, verificou-se o atendimento dos seus itens.

O Quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Acórdão	Qtde de determinações	Qtde de determinações não atendidas	Qtde de determinações atendidas	% de atendimento
960/2012-2ª Câmara	12	5	7	58%
1853/2012-2ª Câmara	42	9	33	78%

Diante do exposto, observa-se que, considerando-se os dois acórdãos conjuntamente, 74% das determinações foram atendidas.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno optou por incluir no escopo da Auditoria Anual de Contas a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas por ele, considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das



recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações emitidas durante a gestão 2012, com posterior verificação do atendimento das mesmas.

O quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Ordem de Serviço	Qtde de Recomendações	Recomendações não Atendidas	Recomendações Atendidas	% de Atendimento
201203088 (UFC)	59	27	32	54%
201203090 (HUWC)	10	6	4	40%
201203091 (MEAC)	5	3	2	40%
Total	74	40	34	46%

Em análise global, portanto, tem-se um percentual de atendimento de 46% das recomendações. Apesar da evolução em relação ao exercício anterior, quando se constatou o atendimento a 37% das recomendações emitidas durante o exercício, considera-se baixo o percentual de atendimento (abaixo dos 50%), em vista da estrutura de controle interno de que dispõe a Universidade.

Oportuno ressaltar, no entanto, que a Universidade adotou medidas efetivas para a reposição ao erário do valor de R\$ 3.895.708,92, referente a 70 pensionistas, do total de 91, que tiveram pagamentos de benefícios concedidos após 19/02/2004, em desacordo com o disposto na Lei nº 10.887/2004. Apesar de 23 dos 70 pensionistas terem logrado interromper a reposição, considera-se positiva a atuação da Unidade quanto a esse assunto.

Vale notar que, das 36 recomendações não atendidas, 16 findaram por impactar negativamente a avaliação da gestão da UJ (vide quadro a seguir), seja por refletirem fatos frequentemente apontados por esta Controladoria e sem solução efetiva, como, por exemplo, falhas apontadas na gestão de recursos humanos; seja por se tratarem de fatos potencialmente causadores de prejuízos; seja, ainda, por configurarem repetidas e graves afrontas à legislação vigente, a exemplo dos normativos que dizem respeito à contratação de bens e serviços.

Ordem de Serviço	Recomendações não Atendidas	Com Impacto na Gestão	Sem Impacto na Gestão
201203088 (UFC)	27	14	13
201203090 (HUWC)	6	0	6
201203091 (MEAC)	3	2	1
Total	36	16	20

Diante do exposto, considera-se que a Universidade carece de acompanhamento mais efetivo a respeito do atendimento às recomendações da CGU.



2.10 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão, considerando a seguinte questão de auditoria: A unidade possui carta de serviço ao cidadão nos moldes do Decreto nº 6.932/2009?

A metodologia consistiu na avaliação da Carta de Serviço ao Cidadão, conforme prescreve o Decreto nº 6.932/2009.

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que a Universidade Federal do Ceará possui carta de serviços ao cidadão e que a mesma cumpre integralmente os requisitos do Decreto nº 6.932/2009.

2.11 Avaliação do CGU/PAD

Optou-se por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: (i) consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? (ii) existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? (iii) a UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Gestão UFC 2012-2013 e do Relatório de Correição, extraído do sistema CGU-PAD, fornecido pela UJ, uma vez que este não constava do Relatório de Gestão.

Observou-se que não consta no Relatório de Gestão a informação da designação de um coordenador e administrador responsáveis pelo registro no sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade. Questionada a esse respeito, a UJ apresentou, inicialmente, ofício encaminhado ao Corregedor Setorial do MEC informando a mudança na presidência da Comissão Permanente de Inquérito Administrativo – CPIA, e requerendo a concessão de nova senha de acesso, porém não comprovou a designação formal do coordenador/administrador, posteriormente, após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, disponibilizou a documentação de designação dos agentes.

Observou-se, ainda, que os PAD instaurados no Exercício 2012 foram registrados no sistema CGU-PAD e que a estrutura de pessoal e tecnológica é suficiente para gerenciar os PAD instaurados e o devido uso do sistema CGU-PAD.

2.12 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna



O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer e auditoria considerando a seguinte questão de auditoria: O parecer de auditoria contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 124/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria, encaminhado no processo de contas nº 23067.006055/2013-87.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o parecer de auditoria não continha todos os elementos, estando ausente a alínea “g” do item I, do Anexo III da norma citada, que trata de informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.

2.13 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do conteúdo específico exigido pelo TCU no processo de contas, considerando a seguinte questão de auditoria: A UJ inclui os conteúdos específicos, conforme determina a DN TCU 119/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão, encaminhado no processo de contas P6055/13-98.

A DN TCU 119/2012 estabeleceu conteúdo específico para a UJ que, por sua vez, incluiu no Relatório de Gestão todos os itens solicitados.

2.14 Ocorrência com dano ou prejuízo

Achados da Auditoria - nº 201305978

- Superfaturamento no âmbito do Contrato nº P8345/11-87, firmado com a empresa Swot - Soluções em Eventos, no valor de R\$ 1.750.049,00, cujo objeto é organização de eventos da UFC, com fornecimentos de espaço físico e serviços correlatos.
- Superfaturamento de R\$ 743.825,16 no fornecimento de refeições aos alunos dos campi da UFC no exercício de 2012, por meio do Contrato nº 05/2012 (Pregão Eletrônico nº 01/2012).

3. Conclusão

Ante os fatos abordados no presente relatório, conclui-se que a Universidade possui deficiências tanto na área de Gestão de Pessoas, quanto na gestão de contratação de serviços, o que gerou prejuízos no montante de R\$ 2.777.427,91, dos quais R\$ 2.493.874,16 (90%) relativos a superfaturamentos em contratos de prestação de serviços.

No que tange à Gestão de Pessoas no âmbito da Universidade, o cruzamento de dados da folha de pagamento dos servidores revelou inobservâncias à legislação concernente a remuneração, aposentadorias e pensões. As ocorrências identificadas, conjuntamente,



representaram prejuízo, no Exercício 2012, no valor de R\$ 283.553,75, valor concentrado na ocorrência “*Servidores percebendo a opção pelo cargo em comissão CD ainda nos termos da Lei 8.911/94*”, que contabilizou R\$ 219.476,14 em prejuízo (77% do montante total).

Ainda sobre Gestão de Pessoas, evidenciaram-se falhas nos controles internos administrativos da Universidade. Dentre elas, merece destaque a ausência de pronunciamento da área jurídica nos processos de concessão de direitos na área de pessoal, o que denota fragilidade no reconhecimento de tais direitos. Evidenciou-se, também, a insuficiência das ações de capacitação, bem como a ausência de procedimento rotineiro para monitoramento e prevenção de eventuais acumulações indevidas.

Quanto à contratação de serviços, evidenciaram-se graves irregularidades, a exemplo dos citados superfaturamentos, no valor de R\$ 2.493.874,16, que ocorreram em contratos de fornecimento de refeições e de organização de eventos. Vale notar que favoreceram o mesmo grupo de empresas e que foi evidenciada relação de parentesco entre sócios da empresa e a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis à época, além de restrição à competitividade e favorecimento à empresa contratada para o fornecimento de refeições no Pregão que antecedeu a contratação.

Ainda em relação a contratações de serviços, desta feita, de limpeza, de apoio administrativo e de editoria e marketing, evidenciou-se fuga a procedimento licitatório, tanto na Universidade quanto em seus hospitais, favorecendo a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23). A fuga foi operacionalizada por sucessivas suspensões e revogações de Pregões, seguidas de Dispensas de Licitação emergenciais, nas quais, note-se, se comprovaram vínculos entre as participantes das cotações de preços. Importa frisar que a mencionada empresa recebeu, desde o Exercício 2006, pagamentos no montante de R\$ 39.499.127,93, dos quais R\$ 9.299.885,63 no Exercício 2012, contabilizados os pagamentos da Universidade e dos hospitais (fonte: Portal da Transparência).

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Fortaleza/CE, 30 de Setembro de 2013.



Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará

Achados da Auditoria - nº 201305978

1 Previdência de Inativos e Pensionistas da União

1.1 Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações sob responsabilidade da UJ.

Fato

Tratam-se das informações básicas das principais ações executadas pela Universidade Federal do Ceará. No levantamento dessas informações, foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ,



com extensão correspondendo a 78% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo.

Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade
2109 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação.	20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União.	Garantir o pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União.	Direta. Pagamento, via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União.	36%
0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União.	0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis.	Garantir o pagamento devido aos servidores civis inativos do Poder Executivo ou aos seus pensionistas, em cumprimento.	Não informada no cadastro de ações.	34%
2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.	20RK – Funcionamento das Universidades Federais.	Garantir o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, a fim de formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares.	Não informada no cadastro de ações	8%

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis.

Fato

Trata-se da Ação 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis, que tem por finalidade garantir o pagamento devido aos servidores civis inativos do Poder Executivo ou aos seus pensionistas. Esta Ação se insere no contexto do Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União.

Para a avaliação da Ação 0181, foram utilizados cruzamentos de dados, especialmente do SIAPE, que sugerem possíveis irregularidades nas folhas de pagamento (Trilhas de Pessoal). Além disso, foram avaliados os controles internos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, especificamente quanto às rotinas administrativas que têm por finalidade a concessão de direitos, no caso, a concessão de Aposentadorias.



1.1.2 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências em declarações de não acumulação, que instruem processos de concessão de aposentadoria por tempo de serviço.

Fato

Da análise da amostra dos processos de Aposentadoria por Tempo de Serviço, constituída de 25 (vinte e cinco) processos, restaram constatadas, em 3 (três) casos, inconsistências entre a Declaração de Acumulação de Cargos, Empregos ou Funções e Aposentadoria e a Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (constante no processo) do solicitante, conforme quadro.

Nº	Processo nº	Matrícula	Declaração de Acumulação de Aposentadoria	Declaração de Acumulação de Cargos, Empregos ou Funções na Administração Pública	Fonte de rendimentos inconsistente com a Declaração	CNPJ
1	27202/12-28	289855	Declara não acumular	Declara não acumular	Departamento de Polícia Federal	00.394.494/0023-41
2	7815/12-94	1165794	Declara não acumular	Declara não acumular	Secretaria de Saúde	07.954.571/0001-04
3	22042/12-76	292426	Declara não acumular	Declara não acumular	Polícia Militar do Ceará	01.790.944/0001-72

Não obstante as inconsistências relatadas, as aposentadorias foram concedidas, sem que conste nos processos quaisquer análises ou questionamentos acerca das mesmas.

A situação verificada – ausência de análise de inconsistência importante entre a declaração de não acumulação e a declaração de imposto de renda do solicitante - denota fragilidade no fluxo de concessão de Aposentadoria por Tempo de Serviço, bem como falha dos controles internos da Unidade.

Causa

Falha na instituição do fluxo de análise dos processos de aposentadoria por Tempo de Serviço, bem como dos controles internos da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

“Conforme descrito no bojo do RA, ao realçar os incrementos nas rotinas e controles internos da unidade de recursos humanos na primeira parte do Relatório, a CGU logrou demonstrar que a UFC pugnou por fortalecer o setor de RH, alterando o foco da gestão para uma abordagem mais gerencial ao instituir a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, em substituição à Superintendência precedente.

Destarte, conforme a amostra de auditoria selecionada de 25 processos, com a detecção de possíveis problemas em somente três deles, conclui-se tratar-se de falhas



pontuais, as quais não deverão subsistir com os incrementos nas ações de controle interno em desenvolvimento e evolução atualmente. Ademais, esta Universidade irá adentrar ao mérito das referidas inconsistências de acumulação de cargos no bojo dos citados processos de concessões de aposentadoria a fim de identificar a real existência das falhas apontadas e de alguma outra porventura existente, no sentido de coibir qualquer falha formal que se vislumbre nos processos vindouros. Contudo, é importante informar que a logística que envolve a resolução dessa constatação demanda um tempo razoável em virtude das comunicações oficiais a serem expedidas aos servidores envolvidos. Destarte, somente após o cumprimento do rito processual se dará a resolução do ponto em questão.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada não logrou apresentar medidas concretas visando à mitigação do risco e aprimoramento dos controles, sinalizando que novos casos de concessão de aposentadoria por tempo de serviço não apresentarão a falha constatada. Tampouco foi mencionado sobre a instituição e definição de checklists/fluxos no que diz respeito à concessão de direitos da área de pessoal. Ademais, as situações pontuais verificadas ainda estão em processo de resolução.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos da área de pessoal de modo a minimizar a ocorrência de inconsistências entre as informações constantes da Declaração de Acumulação de Cargos, Empregos ou Funções e da Declaração de Imposto de Renda, quando constante do processo de concessão do benefício de aposentadoria.

Recomendação 3: Certificar a existência ou não de acumulação de cargos e/ou empregos no tocante aos servidores de matrícula 289855, 1165794 e 292426 e em caso afirmativo, observar o cumprimento do inciso XVI, do art. 37 da CF/88, fazendo constar nos respectivos processos de concessão de aposentadoria por tempo de serviço as análises correspondentes.

2 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

2.1 Funcionamento das Universidades Federais

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação Básica da Ação 20RK - Funcionamento das Universidades Federais.

Fato

Trata-se da Ação 20RK – Funcionamento das Universidades Federais, que tem por finalidade garantir o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior, a fim de formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares. Esta Ação insere-se no



contexto do Programa 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

No âmbito da Ação 20RK, foram analisados contratos selecionados levando-se em consideração, principalmente, a criticidade do objeto da contratação e sua materialidade. Desse modo, constam na amostra analisada contratos com os seguintes objetos:

- terceirização de serviços de limpeza;
- serviços de editoria e marketing, e
- serviços de eventos.

2.1.2 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fuga a procedimento licitatório, favorecendo a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. em contratações de terceirização de serviços de editoria e marketing, por meio de suspensões e revogações de Pregões seguidas de Dispensas de Licitação emergenciais, nas quais se comprovaram vínculos entre as participantes das cotações de preços.

Fato

Relatam-se, nos parágrafos que seguem, os resultados da análise efetuada nas contratações de terceirização de serviços de editoria e marketing, especialmente no que tange aos contratos firmados entre a Universidade Federal do Ceará e a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), vigentes durante o Exercício 2012. Vale adiantar que a análise remonta ao Exercício 2009, pois, tendo em vista que as contratações vêm sendo efetivadas por meio de dispensas de licitação emergenciais, fez-se necessário avaliar o histórico das contratações, de modo a evidenciar a ocorrência do fato emergencial.

Durante o Exercício 2009, a Universidade Federal do Ceará realizou o Pregão Eletrônico nº 003/2009, Processo nº 1948/09-70, visando à contratação de serviços nas categorias de diretor artístico, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de videoteipe e cinegrafista. Deste processo, foi firmado o Contrato nº 10/2009 com a empresa Alerta e Serviços – Cristiane de Souza Ramos, CNPJ nº 04.427.309/0001-13, no valor total de R\$ 144.199,92 e vigência de 01/05/2009 a 30/09/2010, tendo sido prorrogado até 30/04/2011 (2º termo aditivo).

O contrato foi rescindido em 28/02/2011 por acordo entre as partes, conforme 4º termo aditivo. No Ofício nº 032/10/PRADM, de 28/12/2010, encaminhado à empresa Alerta e Serviços – Cristiane de Sousa Ramos, a UFC atribui a rescisão contratual ao fato de que *“durante a execução contratual, fatos supervenientes ligados à expansão da Universidade, necessita de mão de obra acessória para suprir a demanda, não prevista ou quantificada quando da realização do procedimento licitatório. Informou sobre o acréscimo ao contrato superior ao limite legal e locação de serviços não contempladas no contrato”* (sic). Ressalta-se, todavia, que não foram juntados ao processo os estudos que determinaram a necessidade de ampliação de tais serviços, descumprindo-se assim



o preconizado em Lei, Art. 50 da Lei 9.784/99, que prevê a obrigatoriedade de motivação para atos desta natureza.

Em razão da citada rescisão contratual, foi instaurado o processo nº 2815/11-26, mediante o Ofício nº 12/DAA-PR/ADM-UFC, de 09/02/2011, em que é solicitada ao então Pró-Reitor de Administração a contratação dos serviços de montador de fotolito, encadernador, diretor artístico, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de videotape, cinegrafista, fotógrafo, gerente de mídia, design gráfico, programador, web design, bibliotecária normalizadora, supervisor de produção, almoxarife/estoquista e supervisor de produção, para atender às necessidades da Universidade Federal do Ceará, especialmente da Editora/UFC e da Coordenadoria de Comunicação Social. O Pró-Reitor de Administração autorizou a contratação no dia 12/07/2011, 5 (cinco) meses depois da solicitação.

O citado processo resultou no Pregão Eletrônico nº 146/2011, que teve como objeto a contratação dos serviços de diretor de arte, assistente de produção, redator de comunicação, editor de imagem, operador de câmara de televisão, fotógrafo, diagramador, redator de publicidade, programador, web design, bibliotecária normalizadora, supervisor comercial, assistente de gerência e almoxarife, com data de abertura das propostas prevista para 29/07/2011.

Por meio do Ofício nº 028-11/DAA/PRADM, de 22/02/2011, encaminhado ao então Pró-Reitor de Administração, o Diretor do Departamento de Atividades Auxiliares solicitou a contratação emergencial dos serviços de apoio técnico-administrativo nas categorias diretor de arte, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de imagem, cinegrafista, fotógrafo, diagramador, assistente de marketing, programador, web design, bibliotecária/normalizadora, almoxarife, assistente de distribuição e assistente de gerência, pelos seguintes motivos:

“1 - O contrato em vigor com a empresa Alerta Serviços – Cristiane de Souza Ramos será rescindida (sic) no próximo dia 28/02/2011, em razão de que durante a execução do citado contrato, fatos supervenientes ligados à significativa expansão desta Universidade, vierem a requerer disponibilização de mais mão-de-obra acessória para suprir a demanda, não prevista ou quantificada quando da realização do processo licitatório correspondente.

Tal ocorrência provocou o acréscimo ao contrato, que mesmo assim, as novas circunstâncias exigem, em curto prazo, mais aumento, que suspenderá o limite geral para tanto.

Considera-se também o fato de que está prevista a locação de serviços de novas categorias profissionais não contempladas no contrato, para suprir quantitativos atuais e perspectiva de maior número para atender às novas Unidades dessa Universidade.

2-Por tratar-se de um serviço de caráter contínuo;

3-No dia 15/02/2011, foi aberto Processo Licitatório nº 2815/11-26, visando à contratação do referido serviço;

4-Por fim, informamos que imediatamente após o encerramento do referido certame, daremos início a execução dos serviços ora licitados, devendo após o certame licitatório, ser firmado com a empresa vencedora novo contrato;



Vale Ressaltar que a opção pela empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda, deve-se ao fato da mesma ter apresentado a proposta de menor valor, após pesquisa no mercado local, conforme propostas em anexo, sendo, pois mais vantajosa para esta Universidade.”

Atendendo à solicitação aqui transcrita, o então Pró-Reitor autorizou a contratação (fl. 02 do processo nº 3834/11-14) e, com vistas a efetivá-la, a Universidade formalizou a dispensa nº 22/2011 (processo nº 3834/11-14), juntando propostas das 3 (três) empresas constantes no quadro a seguir, tendo sido contratada a Serval Serviços e Limpeza Ltda., pelo valor mensal de R\$ 66.883,75, cujo contrato vigorou de 01/03/2011 até 31/08/2011:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
Serval Serviços e Limpeza Ltda.	07.360.290/0001-23	66.883,75	401.302,48
Dinâmica Serviços Inteligentes	00.332.833/0005-83	69.368,49	416.210,97
Gestor Serviços Empresariais	02.685.728/0001-20	70.080,99	420.485,94

Observou-se que os preços unitários constantes das propostas das três empresas (Dispensa nº 22/2011) guardam proporcionalidade constante. A semelhança entre as planilhas das empresas demonstra que houve ajuste prévio entre elas para a formação de seus preços, fato que, *de per si*, constitui motivo de desconsideração da pesquisa de preços, por quebra do sigilo das propostas ou por conluio entre as participantes.

Sobre o assunto, vale trazer à baila alerta do Tribunal de Contas da União a uma prefeitura municipal, proferido no bojo do Acórdão nº 3.099/2011-1ª Câmara:

“Ementa: alerta a uma prefeitura municipal para que, nos processos licitatórios, ao analisar as propostas de preços apresentadas pelos licitantes, atente para indícios de quebra do sigilo das propostas ou conluio entre os participantes, em especial em relação à semelhança dos valores globais e/ou unitários, nos termos do art. 3º, “caput” da Lei nº 8.666/1993.” (item 9.5.2, TC-008.668/2010-8, Acórdão nº 3.099/2011-1ª Câmara).

Vide a seguir planilha demonstrativa da relatada proporcionalidade entre as propostas.

Categoria	Preço Gestor (R\$)	Preço Dinâmica (R\$)	Preço Serval (R\$)	Preço Gestor/ Preço Dinâmica	Preço Gestor/ Preço Serval
Diretor de Arte	5.021,14	4.971,13	4.790,84	1,01	1,05
Diretor de Produção	2.367,27	2.343,17	2.256,83	1,01	1,05
Assistente de Comunicação	2.349,72	2.325,62	2.256,83	1,01	1,04



Editor de Imagem	2.911,73	2.881,81	2.774,86	1,01	1,05
Cinegrafista	2.881,60	2.852,01	2.746,19	1,01	1,05
Fotógrafo	3.469,11	3.433,23	3.305,20	1,01	1,05
Diagramador	3.357,20	3.322,52	3.198,71	1,01	1,05
Assistente de Marketing	2.911,73	2.881,81	2.774,86	1,01	1,05
Programador	2.769,70	2.741,30	2.639,73	1,01	1,05
Web Design	2.266,13	2.243,11	2.160,58	1,01	1,05
Bibliotecário	3.342,14	3.307,62	3.184,39	1,01	1,05
Almoxarife	2.467,05	2.443,87	2.358,94	1,01	1,05
Assistente de Distribuição	2.712,38	2.686,58	2.592,37	1,01	1,05
Assistente de Gerência	3.528,00	3.493,47	3.368,40	1,01	1,05

É importante destacar que o processo nº 3834/11-14 (Dispensa nº 22/2011) não foi instruído com o aviso de rescisão do contrato firmado com a empresa Alerta Serviços, com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção. Ressalte-se, ainda, que o Processo Licitatório citado no mencionado Ofício nº 028-11/DAA/PRADM sequer havia sido autorizado, fato que só ocorreu em 12/07/2011.

Além disso, importa notar que não se justifica a rescisão de contrato advindo de procedimento licitatório na modalidade Pregão por aumento de demanda por parte da contratante, para, antes mesmo de efetivada a rescisão, solicitar-se a contratação emergencial dos serviços. No caso dos serviços deveras indispensáveis, inadiáveis e imprevisíveis, a Universidade poderia até contratá-los por dispensa, mas somente os serviços não abrangidos pelo contrato vigente, incluindo aditivos. Ressalte-se que a decisão de rescindir o contrato foi tomada em 28/12/2010, por meio do Ofício nº 032/10/PRADM, e que o processo para a realização do Pregão nº 146/2011 somente foi instaurado em 09/02/2011, tendo sido autorizado no dia 17/07/2011, com prazo para abertura das propostas em 29/07/2011, restando portanto descaracterizada a emergência da contratação, em vista do lapso temporal decorrido. A título de exemplo, perceba-se que já haviam transcorrido quase 5 (cinco) meses da vigência do contrato advindo da dispensa emergencial quando o Pregão foi autorizado pelo então Pró-Reitor.

Assim, a Dispensa de Licitação nº 22/2011 não encontra amparo jurídico, seja porque sua motivação não foi comprovada, tendo em vista que não foram apresentados documentos comprobatórios do alegado aumento da demanda, seja porque, mesmo comprovado, o incremento das necessidades da Universidade não justificaria a rescisão contratual, muito menos a contratação emergencial, já que a mora da Entidade contradiz o aspecto emergencial da contratação. Apesar disso, o Pró-Reitor de Administração à época autorizou a contratação por dispensa, apondo seu “*De acordo*” no corpo do Ofício nº 028-11/DAA/PRADM (fl.2).

Restando pouco mais de um mês para o termo final do contrato resultante da Dispensa nº 22/2011, o Pregão Eletrônico nº 146/2011 foi retomado com a publicação do aviso do seu edital em 19/07/2011. Na data agendada para a abertura das propostas, 29/07/2011,



o Pregão foi suspenso (DOU nº 145), tendo sido reaberto no dia 02/08/2011, com data para a abertura das propostas prevista para o dia 06/09/2011. Segundo consulta ao SIASG constante à fl. 96 do processo, a suspensão teve como motivo a necessidade de alterações no edital, no entanto, não há no processo justificativa a respeito de tal necessidade. Comparando-se as duas versões do edital, percebe-se o acréscimo de 6,5% no valor máximo de proposta admitido pela UFC, sem outras alterações significativas. Releva informar, ainda, que não há no processo qualquer justificativa, planilha ou despacho que fundamente a alteração do valor máximo da proposta.

Em 08/08/2011, a Universidade recebeu impugnação ao instrumento convocatório proposta pela empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda. (CNPJ: 04.401.312/0001-68), no qual a empresa alega ilegalidade dos salários estipulados no edital, não estipulação do FAP, irregular inclusão de contribuição previdenciária incidente sobre verbas indenizatórias, desrespeito ao art. 40 da Lei 8.666/93, irregularidades nos critérios de repactuação e ausência de cláusula expressa vedando a participação das empresas optantes pelo simples nacional. Dois dias depois, em 10/08/2011, a empresa Limpex Terceirização de Serviços Ltda. (CNPJ: 04.401.312/00014-68) também impugnou o edital, em virtude da estipulação de valores mínimos de salário.

Não consta no processo análise do pregoeiro a respeito das impugnações ao edital, fato que contraria as determinações dos §§1º e 2º do artigo 18 do Decreto nº 5450/2005, que estabelece o prazo de até 24 horas para o pregoeiro decidir sobre a impugnação, e que, caso seja acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida nova data para o certame. Apesar disso, em 11/08/2011 foi publicado no DOU novo aviso de suspensão do pregão eletrônico, e, em 22/08/2011, a então Diretora do Departamento de Administração determinou a revogação do mesmo. Transcreve-se, a seguir, o inteiro teor do despacho da Diretora, constante à fl. 216 do processo:

“A revogação do presente pregão justifica-se em virtude da Empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda ter solicitado impugnação do Edital de Pregão Eletrônico nº 146/2011 questionando a fixação dos salários por parte da UFC, das categorias envolvidas, contrariando a Instrução Normativa nº 02 datada de 30/04/2008.”

Em 26/08/2011, o pregão foi novamente reaberto e, finalmente, em 29/08/2011, revogado. De acordo com consulta ao SIASGNET, constante à fl. 225 do processo, o motivo da revogação seria a alteração da natureza da despesa.

Da análise do encadeamento de atos administrativos relacionados ao Pregão Eletrônico nº 146/2011, percebe-se uma sucessão de suspensões e de reaberturas do certame, sem documentação capaz de evidenciar a motivação dos atos. O ciclo somente encontrou seu fim quando se decidiu pela revogação do certame, decisão igualmente carente de motivação razoável. Com efeito, a justificativa apresentada pela Diretora do Departamento de Administração à época para a revogação do Pregão, qual seja, a impugnação ao ato convocatório ofertada pela empresa Dinâmica é frágil e insuficiente, posto que a impugnação sequer foi analisada pela Entidade. A sequência de suspensões e de reaberturas de certames licitatórios, de forma geral, prejudica seu andamento e sua competitividade, pois confunde e desmotiva os potenciais licitantes, sem falar no maior custo para a Administração.



A respeito da necessidade de motivação do ato de revogação, vale trazer à baila entendimento materializado por Hely Lopes Meireles em sua obra *“Licitação e Contrato Administrativo”*:

“A revogação da licitação assenta em motivos de oportunidade e conveniência administrativa, mas nem por isso dispensa a justificação do ato revocatório. A Administração pode revogar a licitação em qualquer de suas fases, desde que o interesse público imponha essa invalidação. São as conveniências do serviço que comandam a revogação, e passam a ser a justa causa da decisão revocatória, que, por isso mesmo, deve ser motivada, sob pena de se converter em ato arbitrário do administrador público. E o arbitrário é incompatível com o Direito.” (2006, p. 178).

“É erro manifesto considerar-se a revogação ou a anulação da licitação como atos discricionários da Administração, pois ambos são vinculados aos motivos e pressupostos legais que os consagram. Na revogação apenas a valoração do interesse público, da conveniência administrativa ou da oportunidade da execução do objeto da licitação é que fica ao alvedrio da Administração; na anulação nada resta à Administração senão verificar e declarar a ocorrência da ilegalidade. Mas é preciso que aqueles ou estes motivos existam efetivamente e sejam indicados na decisão revocatória ou anulatória para que se legitime a revogação ou anulação.” (2006, p. 179).

Tendo o Pregão sido revogado e com a perspectiva de fim da vigência do contrato decorrente da Dispensa de Licitação nº 22/2011, que findou em 31/08/2011, a Universidade realizou mais uma dispensa de licitação, de número 103/2011 (processo 16795/11-99), novamente com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/1993, conforme se detalha nos próximos parágrafos.

Por meio do Ofício s/n/11-EDUFC, de 05/08/2011, encaminhado ao então Pró-Reitor de Administração, o Diretor/Editor (SIAPE 0291585) e o Coordenador da Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional (SIAPE 2420096), assinando conjuntamente o Ofício, solicitaram a contratação emergencial de prestação de Serviços de Apoio Técnico Administrativo nas categorias diretor de arte, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de imagem, cinegrafista, fotógrafo e diagramador, pelos seguintes motivos:

- *“não dispõe a UFC destes profissionais em seu Quadro de pessoal”*;

- *“foi instaurado e desenvolveu-se um procedimento licitatório (Processo nº 23067-P2815/1-26) para suprir essa necessidade institucional”*;

- *“considerando a urgência de contar com esse serviço, foi celebrado contrato emergencial (objeto: Serviços de Apoio Administrativo nas categorias de diretor de arte, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de imagem, cinegrafista, fotógrafo, diagramador, bibliotecária/normalizadora, almoxarife, assistente de distribuição e assistente de gerência visando, atender às necessidades dos diversos setores da Universidade Federal do Ceará – Processo nº 23067-P3834/11-14) enquanto se desenvolvia a referida licitação, que, segundo informação recente, foi revogada (anulada), e providenciada a imediata repetição do procedimento, ora em andamento”*.



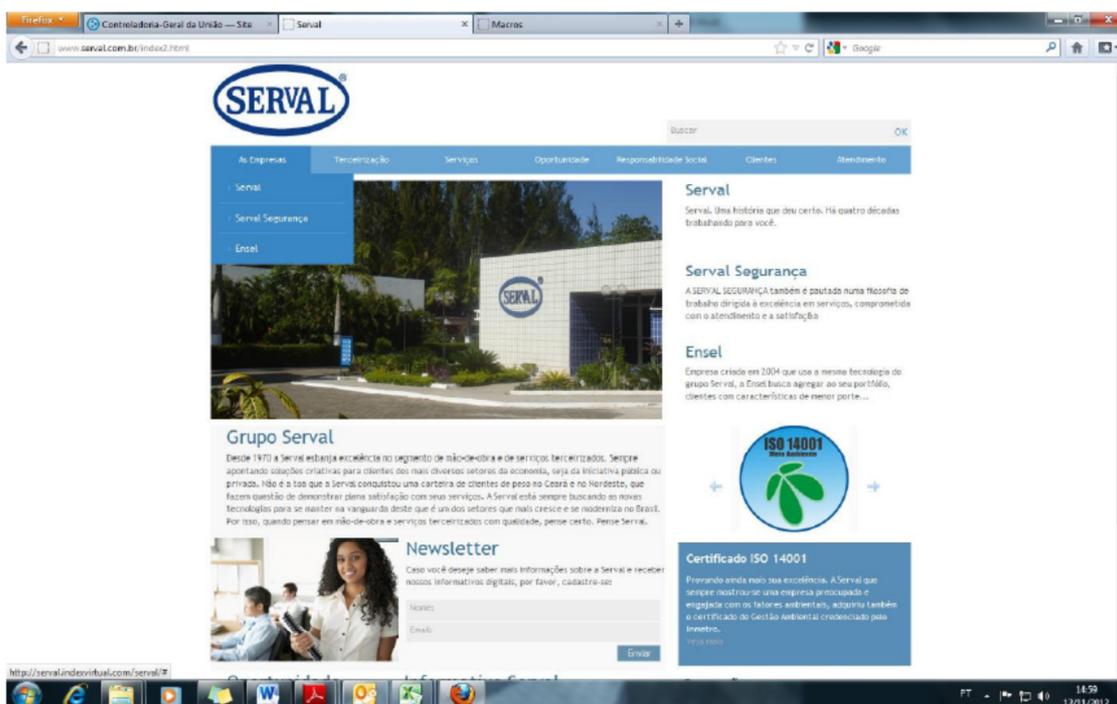
Perceba-se que o Ofício, datado de 05/08/2011, já traz a informação de que o certame teria sido revogado, fato que, juridicamente, só ocorreu em 29/08/2011, sendo que a decisão pela revogação data de 22/08/2011. Vale notar, também, que a data do Ofício é anterior às impugnações ao ato convocatório (08/08/2011 e 10/08/2011) utilizadas como justificativa para a revogação do Pregão.

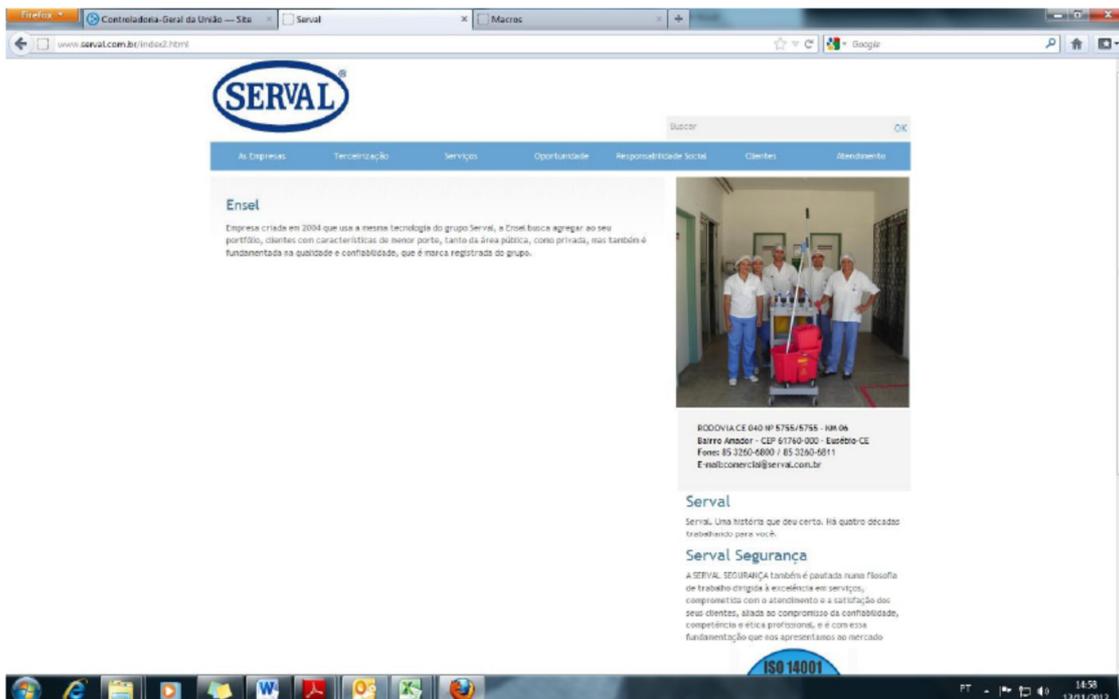
Em resposta aos Ofícios nº 165/11, nº 166/11 e nº 167/11, de 25/08/2011, assinados pelo Coordenador da Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional (SIAPE 2420096), as empresas constantes no quadro abaixo apresentaram as seguintes propostas:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global (4 meses) (R\$)
Serval Serviços e Limpeza Ltda.	07.360.290/0001-23	66.883,75	267.534,99
Ensel Emp. Nac. de Serv. de Limpeza	07.147.343/0001-22	69.368,49	277.473,98
Gestor Serviços Empresariais	02.685.728/0001-20	70.080,99	280.323,94

Da análise das propostas, notam-se as seguintes situações:

- é de conhecimento público que as empresas Serval e Ensel pertencem ao mesmo grupo, dividindo, inclusive, o mesmo sítio na Internet. Ademais, as propostas dessas empresas apresentam, em seus rodapés, o mesmo endereço e os mesmos números de telefone e de fax. Destaque-se que as empresas possuem o mesmo quadro societário;





- as Planilhas Resumo das empresas Gestor e Ensel possuem as mesmas colunas, que diferem do modelo enviado pela Universidade. Além disso, apresentam os mesmos erros: “Bibliotecario” e “Assistente de Gerente”, em vez de “Bibliotecário” e “Assistente de Gerência”;

Planilha modelo da Universidade:

Tipo de Posto	Jornada Diária de Trabalho	Preço mensal do posto (R\$)	Nº de postos	Subtotal (R\$)
...
...
TOTAL		

Planilha apresentada pelas empresas Gestor e Ensel:

Categoria	Quantidade	Preço Mensal do Posto (R\$)	Valor Mensal
...
...
Valor Mensal dos Serviços			...
Valor Global (04 meses)			...

- os preços unitários constantes das propostas das três empresas guardam proporcionalidade constante, igual à observada na Dispensa nº 22/2011, conforme se



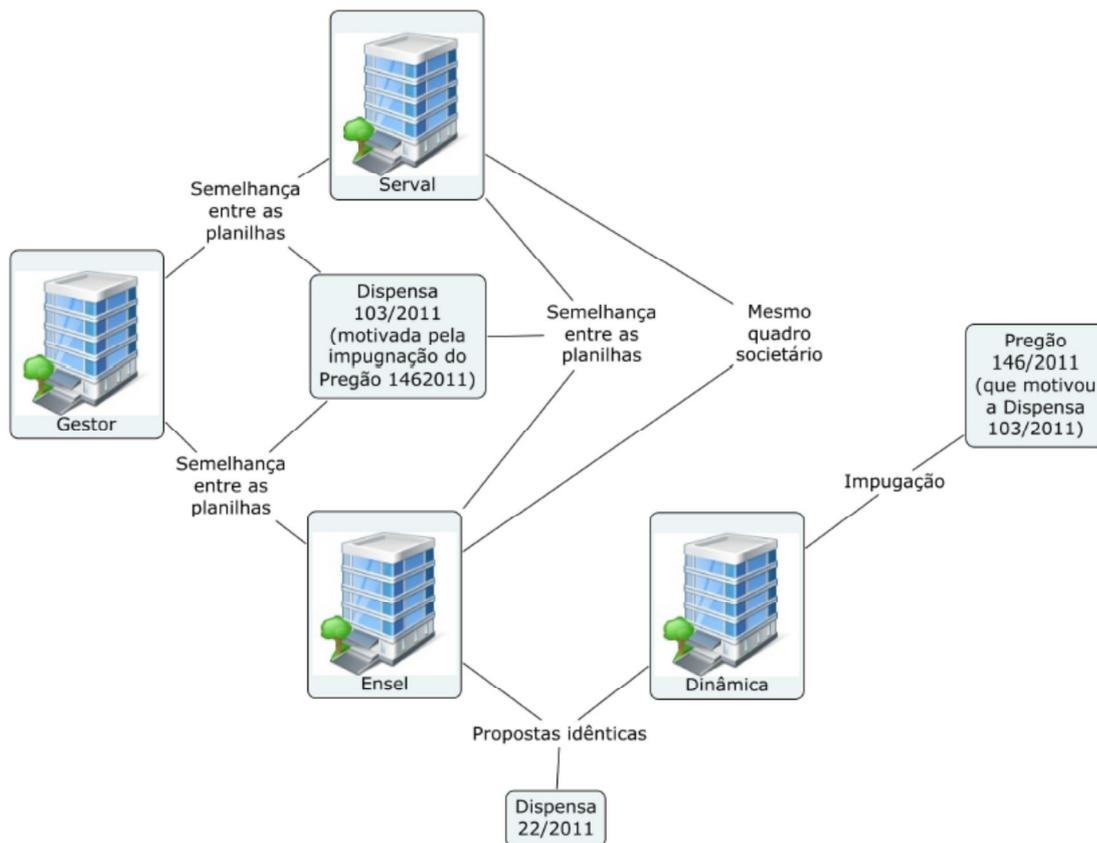
observa na planilha adiante. A proporcionalidade das planilhas de preços das empresas demonstra que houve ajuste prévio entre elas para a formação de seus preços, fato que, *de per si*, constitui motivo de desconsideração da pesquisa de preços, por quebra do sigilo das propostas ou por conluio entre as participantes, e

Categoria	Preço Gestor (R\$)	Preço Ensel (R\$)	Preço Serval (R\$)	Preço Gestor/ Preço Ensel	Preço Gestor/ Preço Serval
Diretor de Arte	5.021,14	4.971,13	4.790,84	1,01	1,05
Diretor de Produção	2.367,27	2.343,17	2.256,93	1,01	1,05
Assistente de Comunicação	2.349,72	2.325,62	2.256,83	1,01	1,04
Editor de Imagem	2.911,73	2.881,81	2.774,86	1,01	1,05
Cinegrafista	2.881,60	2.852,01	2.746,19	1,01	1,05
Fotógrafo	3.469,11	3.433,23	3.305,20	1,01	1,05
Diagramador	3.357,20	3.322,52	3.198,71	1,01	1,05
Assistente de Marketing	2.911,73	2.881,81	2.774,86	1,01	1,05
Programador	2.769,70	2.741,30	2.639,73	1,01	1,05
Web Design	2.266,13	2.243,11	2.160,58	1,01	1,05
Bibliotecário	3.342,14	3.307,62	3.184,39	1,01	1,05
Almoxarife	2.467,05	2.443,87	2.358,94	1,01	1,05
Assistente de Distribuição	2.712,38	2.686,58	2.592,37	1,01	1,05
Assistente de Gerência	3.528,00	3.493,47	3.368,40	1,01	1,05

- a proposta apresentada pela empresa Ensel é idêntica àquela apresentada pela Dinâmica Serviços Inteligentes no processo de Dispensa nº 22/2011. Ademais, a Assistente Comercial que assinou a proposta era empregada da Serval Serviços e Limpeza. Importante trazer à memória que a impugnação ao edital impetrada pela empresa Dinâmica causou a suspensão do Pregão que, por sua vez, redundou na contratação emergencial da empresa Serval, que possui o mesmo quadro societário da Ensel.

A análise das propostas das empresas consultadas pela UFC demonstrou, conforme ilustrado no esquema a seguir, a existência de vínculo entre as três participantes da cotação, o que torna a pesquisa de preços levada a efeito pela Entidade insuficiente para demonstrar a adequação dos preços aos praticados no mercado, pois ausente o pressuposto da competitividade, em vista da quebra do sigilo das propostas ou do conluio entre as participantes.





O Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças declarou a dispensabilidade de licitação, em 31/08/2011, decisão acolhida pelo então Pró-Reitor de Administração na mesma data (fl.112). Assim, ainda na mesma data, a Diretora do Departamento de Administração à época reconheceu a compra, ato ratificado pelo Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (fls. 113 e 114). O Reitor assinou, em 01/09/2011, novo contrato com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., com vigência de 01/09/2011 a 31/12/2011 (fl. 125). Percebe-se, no entanto, que somente em 16/09/2011 o Pró-Reitor de Administração à época autorizou a despesa (fl. 116), data em que o Extrato da Dispensa foi publicado no Diário Oficial da União.

Cabe mencionar, ainda, que consta à fl. 127 do processo Despacho da Presidente da Comissão Permanente de Controle Interno, datado de 27/09/2011, em que a servidora afirma que o processo “foi analisado até a folha nº 126 pelos documentos que nele constam até a presente data, nada foi constatado de irregularidade que se possa observar.”

Tendo em vista que o Pregão nº 146/2011 fora revogado em 29/08/2011, a Universidade constituiu novo processo licitatório, de número 25932/11-59, relativo ao Pregão Eletrônico nº 328/2011. Inaugura o processo o Ofício nº 276/11-RB00, de 29/11/2011, de lavra do Coordenador da Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional, solicitando ao Pró-Reitor de Administração a contratação de serviços nas categorias de chefe de diagramação, assistente de comunicação, assistente de distribuição, assistência de gerência, bibliotecária normalizadora, chefe de distribuição, cinegrafista, editor de imagem, fotógrafo e diagramador. O então Pró-Reitor autorizou o certame no dia seguinte, tendo sido o aviso de licitação publicado no dia 16/12/2011, com data para a abertura de propostas prevista para o dia 28/12/2011. A Entidade definiu como valor máximo mensal da proposta R\$ 84.277,53, ou seja, R\$ 1.011.330,36



anuais. Vale notar que a minuta do Edital somente foi aprovada pela Procuradoria no dia 08/03/2012 (fl. 181).

Consta neste processo (fls. 91 a 112) uma cópia da impugnação ao instrumento convocatório proposto pela Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., datada de 21/12/2011, na qual a empresa alega erro na definição do objeto, vinculação à Convenção Coletiva de Trabalho – Categorias não alcançadas pelas determinações do instrumento laboral, não estipulação do FAP, irregular inclusão de contribuição previdenciária incidente sobre verbas indenizatórias, desrespeito ao art. 40 da Lei 8.666/93, irregularidades nos critérios de repactuação. Vale lembrar que não consta a data do recebimento da impugnação pela Universidade. À folha seguinte do processo (fl. 113), consta pedido de desistência da impugnação, datado de 05/03/2012, sendo ausente qualquer referência à motivação da desistência. Em seguida, retorna a documentação processual à data 26/12/2011 (fl. 114), onde consta a publicação do Aviso de Suspensão do Pregão. Segundo consulta ao sistema SIASGnet constante no processo, o motivo da suspensão foi “*resposta a impugnação*”. Ressalte-se que não consta no processo análise da impugnação, apesar da desistência só ter sido solicitada mais de 2 (dois) meses depois da data daquela, quando o Pregão já estava suspenso. Mesmo assim, a impugnação serviu de justificativa para a suspensão do pregão.

O certame foi reaberto em 14/03/2012, com data para a abertura das propostas prevista para o dia 26/03/2012. Segundo consulta ao SIASGnet constante à fl. 182 do processo, a reabertura teve como motivo “*alterações do Edital em resposta a impugnação*”. Não foram identificadas, no entanto, alterações no ato convocatório. Na data prevista para a abertura das propostas, o Pregão foi novamente suspenso. Segundo consulta ao SIASGnet constante à fl. 188 do processo, a suspensão teve como motivo “*análise e resposta de pedido de esclarecimentos*”. Não consta no processo, todavia, qualquer documentação que evidencie a motivação alegada. Dando seguimento ao ciclo de suspensões e reaberturas, o certame foi novamente reaberto no dia 29/03/2012, com data para a abertura das propostas agendada para o dia 11/04/2012, data em que foi suspenso, pela terceira vez. Segundo consulta ao sistema SIASGnet, constante à fl. 262 do processo, o motivo da nova suspensão seria “*alteração das planilhas pela nova Convenção*”. Considera-se inconsistente a justificativa, tendo em vista que não se faz necessária a alteração da planilha de custos do certame em virtude da vigência de nova Convenção Coletiva de Trabalho, bastando que a planilha defina como data-base de referência a data da Convenção Coletiva vigente quando da elaboração da planilha de custos. Nesse caso, ao início da contratação, a Administração efetua, via Termo Aditivo ao contrato, as alterações necessárias.

Da análise do encadeamento de atos administrativos relacionados ao Pregão Eletrônico nº 328/2011, percebe-se, a exemplo do ocorrido no Pregão nº 146/2011, uma sucessão de suspensões e de reaberturas do certame, sem justificativas suficientes e sem documentação capaz de evidenciar a motivação dos atos. Note-se, por exemplo, com relação à última justificativa, que a vigência de nova Convenção Trabalhista não suscita, necessariamente, a suspensão do certame, conforme já explicitado. A instabilidade gerada pelas sucessivas suspensões e reaberturas em certames licitatórios, de forma geral, prejudica o seu andamento e a sua competitividade, pois confunde e desmotiva os potenciais licitantes, sem falar que constitui atitude antieconômica.

Nesse ínterim, em virtude da não conclusão do processo licitatório, foi prorrogada a vigência do contrato decorrente da Dispensa Emergencial nº 103/2011 por mais 2 (dois) meses (01/01/2012 até 29/02/2012). Findo esse prazo, foi solicitada a abertura de novo



processo de dispensa de licitação, P3712/12-18, Dispensa Emergencial nº 25/2012, por meio do Ofício nº 06/12-EDUFC, expedido em 15/02/2012, pelo Diretor da Editora da UFC (SIAPE: 0291585) ao então Pró-Reitor de Administração. O Diretor, por meio do citado Ofício, solicitou providências para contratação emergencial de empresa para prestação dos serviços por um período de 03 (três) meses, pelos seguintes motivos:

- “*não dispõe a UFC destes profissionais em seu Quadro de pessoal*”;
- “*foi instaurado e desenvolveu-se um procedimento licitatório (Processo nº 23067-P2815/1-26) para suprir essa necessidade institucional*”;
- “*considerando a urgência de contar com esse serviço, foi celebrado contrato emergencial (objeto: Serviços de Apoio Administrativo nas categorias de diretor de arte, diretor de produção, assistente de comunicação, editor de imagem, cinegrafista, fotógrafo, diagramador, bibliotecária/normalizadora, almoxarife, assistente de distribuição e assistente de gerência visando, atender às necessidades dos diversos setores da Universidade Federal do Ceará – Processo nº 23067-P3834/11-14) enquanto se desenvolvia a referida licitação, que, segundo informação recente, foi revogada (anulada), e providenciada a imediata repetição do procedimento, ora em andamento;*”

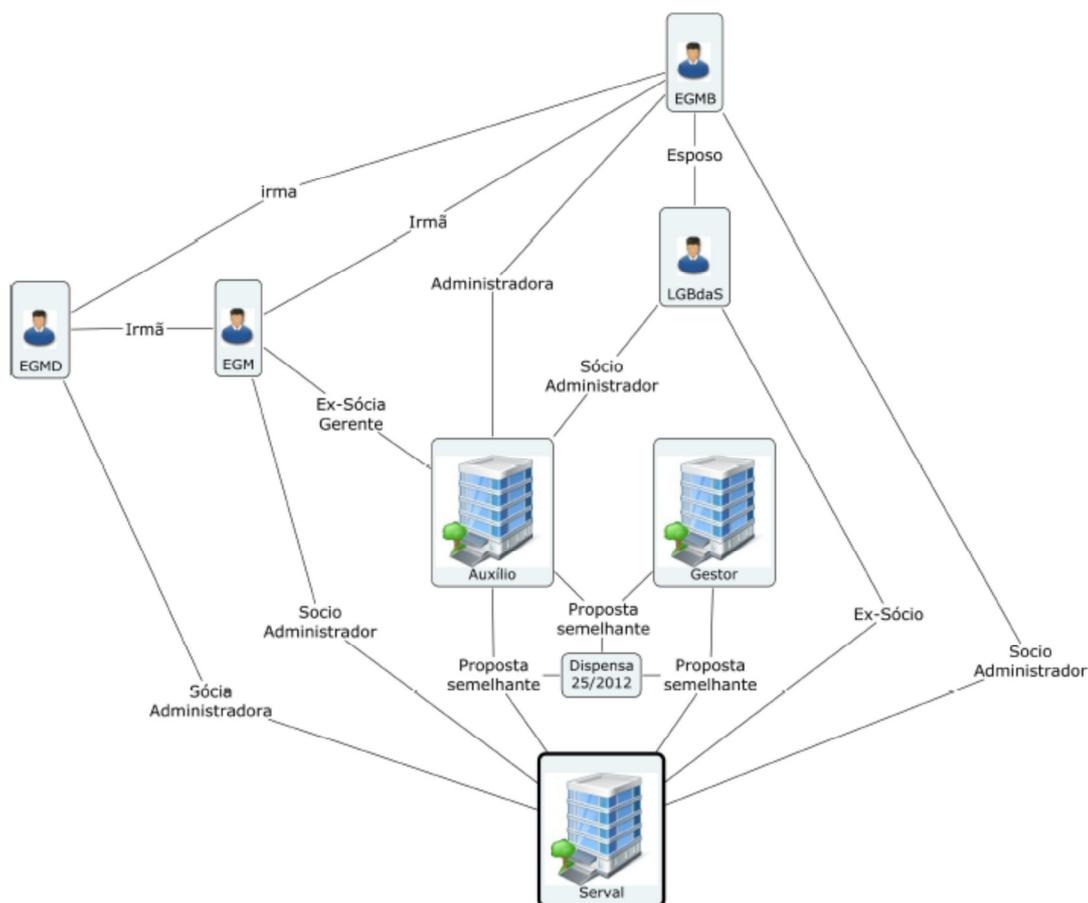
Com vistas a subsidiar a consulta de preços para a nova contratação direta, foram recebidas as seguintes propostas:

Empresa	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 3 meses (R\$)
Serval Serviços e Limpeza Ltda.	71.237,55	213.712,65
Auxilio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda.	73.735,89	221.207,67
Gestor Serviços Empresariais	74.750,85	224.252,55

A análise das propostas resultou nas seguintes conclusões:

- Restou evidenciado vínculo entre as empresas Auxilio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda. e Serval Serviços e Limpeza Ltda, conforme ilustrado no esquema a seguir.





- os preços unitários constantes das propostas das três empresas guardam proporcionalidade constante, igual à observada na Dispensa nº 22/2011, conforme se observa na planilha adiante. A proporcionalidade das planilhas de preços das empresas demonstra que houve ajuste prévio entre elas para a formação de seus preços, fato que, *de per si*, constitui motivo de desconsideração da pesquisa de preços, por quebra do sigilo das propostas ou por conluio entre as participantes, e

Categoria	Preço Gestor (R\$)	Preço Auxílio (R\$)	Preço Serval (R\$)	Preço Gestor/Preço Auxílio	Preço Gestor/Preço Serval
Diretor de Arte	5.304,60	5.227,47	5.073,47	1,01	1,05
Diretor de Produção	2.538,55	2.505,35	2.413,49	1,01	1,05
Assistente de Comunicação	2.538,55	2.505,35	2.413,49	1,01	1,05
Editor de Imagem	3.100,34	3.057,81	2.952,26	1,01	1,05
Cinegrafista	3.069,24	3.027,23	2.922,44	1,01	1,05
Fotógrafo	3.675,44	3.623,37	3.503,80	1,01	1,05
Diagramador	3.559,98	3.509,82	3.393,07	1,01	1,05
Assistente de Marketing	3.100,94	3.057,81	2.952,26	1,01	1,05



Programador	2.868,94	2.834,41	2.758,72	1,01	1,04
Web Design	2.434,18	2.402,72	2.313,40	1,01	1,05
Bibliotecário	3.544,44	3.494,54	3.378,17	1,01	1,05
Almoxarife	2.682,08	2.648,23	2.557,47	1,01	1,05
Assistente de Distribuição	2.935,22	2.897,17	2.800,24	1,01	1,05
Assistente de Gerência	3.776,79	3.724,77	3.607,33	1,01	1,05

- as propostas apresentadas pelas empresas estão em desacordo com o item 4 do Termo de Referência, apresentando tipos de postos diversos dos constantes no referido Termo. O fato das empresas terem apresentado propostas contendo os mesmos postos, divergentes do Termo de Referência, fortalece o indicativo de vínculo entre elas. O quadro a seguir demonstra as diferenças encontradas:

QUANTIFICAÇÃO DE SERVIÇOS- TERMO DE REFERÊNCIA		QUANTIFICAÇÃO DE SERVIÇOS- PROPOSTA DAS EMPRESAS	
Tipo do posto	Quantidade (postos de trabalho)	Tipo do posto	Quantidade (postos de trabalho)
Assistente de Comunicação	7	Assistente de Comunicação	4
Assistente de Distribuição	4	Assistente de Distribuição	1
Assistente de Gerência	1	Assistente de Gerência	1
Bibliotecária Normalizadora	1	Bibliotecária Normalizadora	1
Cinegrafista	5	Cinegrafista	6
Fotógrafo	1	Fotógrafo	1
Diagramador	1	Diagramador	2
Editor de Imagem	3	Editor de Imagem	2
Chefe de Diagramação	1	---	--
Chefe de Distribuição	1	---	--
---	--	Diretor de Arte	1
---	--	Diretor de Produção	1
---	--	Assistente de Marketing	1
---	--	Programador	1
---	--	Web Design	1
---	--	Almoxarife	1
Total geral	25	Total geral	24

Os fatos aqui expostos demonstram, portanto, a existência de vínculo entre as três participantes da cotação, o que torna sem efeito a pesquisa de preços realizada pela Entidade, pois ausente o pressuposto da competitividade.



O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral da UFC no dia 17/02/2012, tendo o Procurador Geral o retornado ao setor de origem, solicitando esclarecimento sobre o motivo da anulação da licitação e a razão da contratação dos serviços de forma emergencial pela segunda vez. Vale observar que, de fato, a contratação estava sendo considerada emergencial pela terceira vez. Conforme descreve este relato, já haviam ocorrido as Dispensas nº 22/2011 e nº 103/2011.

O Pregoeiro Oficial informou, em 15/03/2012, que:

“a suspensão do procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 328/2011 – Proc. 23067-P25932/11-59, foi a necessidade de colheita de dados para encaminhamento, apreciação e decisão sobre a impugnação interposta por Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda.

Ao tempo em que já tínhamos condições de encaminhar e decidir sobre o apelo da Recorrente, esta encaminhou requerimento solicitando a desconsideração do recurso (cópia anexa), restando prejudicado o exame de seu mérito.

Por este motivo, comunico-lhe que providenciei a republicação do edital (14.03.2012), com abertura da licitação a licitação em 26.03.2012 (cópia do DOU anexa)”. (sic).

Para tanto, o pregoeiro anexou o pedido de desistência da impugnação da Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., e a publicação no DOU do aviso de reabertura de prazo do pregão nº 328/2011. Com relação ao pedido de desistência, nota-se que difere daquele constante do processo 25932/11-59, especialmente quanto à data da desistência e carimbo da empresa aposto em uma das vias. Lembre-se, por oportuno, que a desistência da impugnação consta no processo do pregão em folha subsequente à própria impugnação, inobservada a ordem cronológica do processo. Vide a seguir cópia digital dos documentos de desistência da impugnação ao ato convocatório:



 <p>ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC</p> <p>REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 328/2011, PROCESSO Nº 25932/11-59</p> <p>DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS LTDA., inscrita no CNPJ nº 07.083.888/0001-88, inscrita e com sede no endereço Rua da Liberdade nº 300, Fátima Terra, Fortaleza-CE, vem, nos autos do processo nº 25932/11-59, solicitar a sua dispensa para a execução dos serviços de manutenção e conservação de mobiliário e equipamentos universitários, tendo sido emitido seu parecer de dispensa em 26/03/2012.</p> <p>Nome Titulo: Proc. Dispensação</p>	 <p>ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC</p> <p>REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 25/2012, PROCESSO Nº 3712/12-18</p> <p>DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS LTDA., inscrita no CNPJ nº 07.083.888/0001-88, inscrita e com sede no endereço Rua da Liberdade nº 300, Fátima Terra, Fortaleza-CE, vem, nos autos do processo nº 3712/12-18, solicitar a sua dispensa para a execução dos serviços de manutenção e conservação de mobiliário e equipamentos universitários, tendo sido emitido seu parecer de dispensa em 26/03/2012.</p> <p>Nome Titulo: Proc. Dispensação</p>
<p>Fl. 113 do processo nº 25932/11-59 (Pregão nº 328/2011)</p>	<p>Fl. 11 do processo 3712/12-18 (Dispensa nº 25/2012)</p>

Em 29/02/2012 o Diretor do Departamento de Contabilidade declarou a dispensabilidade da licitação, tendo os termos de seu despacho sido acolhidos pelo Pró-Reitor de Administração na mesma data. Em seguida, no dia 01/03/2012, o Reitor assinou contrato com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., no valor de R\$ 213.712,65, com vigência de 01/03/2012 a 31/05/2012. Somente no dia 20/03/2012 a Procuradoria emitiu seu parecer, tendo sido o extrato da dispensa de licitação publicado em 26/03/2012 e o extrato do contrato, em 30/03/2012.

Por meio do Ofício nº 15/12/Edições UFC, de 22/05/2012, o Diretor da Editora da UFC (SIAPE: 0291585) solicitou que a vigência do contrato fosse prorrogada pelo prazo de 4 (quatro) meses, em vista da *“extrema necessidade da execução de serviços de ação contínua e de compromissos inadiáveis já pactuados com diferentes autores, que já têm datas de lançamentos de seus livros previamente agendadas, bem como, serviços específicos de interesse da Coordenadoria de Marketing da UFC”*. No dia 01/06/2012, o Reitor assinou o Termo Aditivo prorrogando o prazo de vigência do contrato por 4 (quatro) meses.

Diante da iminência do fim da vigência contratual e estando o Pregão nº 328/2011 ainda suspenso, emitiu-se a Solicitação de Auditoria nº 201205018/05, de 18/09/2012, reiterada pela nº 201205018/06, de 25/09/2012, na qual foi solicitado que a Entidade informasse que medidas foram tomadas para dar prosseguimento à prestação desses serviços. Por meio do Ofício nº 137/12/PR/ADM, protocolado nesta CGU-Regional/CE em 04/10/2012, a Pró-Reitora de Administração informou que o contrato não seria renovado e que estariam sendo adotadas as providências para licitação destes serviços.

Com relação às sucessivas impugnações ao ato convocatório, levadas a efeito pela multicitada empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., importa informar



que possuem os mesmos questionamentos e que, apesar da Universidade suspender os certames alegando a existência de tais impugnações, o edital nunca foi modificado.

Conclui-se, diante do exposto, que a Universidade contratou sem licitação, por 19 (dezenove) meses ininterruptos, a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23). Restou demonstrado que houve favorecimento da empresa nas contratações de serviços terceirizados para a Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional e para a Editora UFC, por meio de reiteradas suspensões e revogações de Pregões, seguidas de processos de Dispensa de Licitação emergenciais. Importante notar que as suspensões e revogações não encontram amparo legal, pois insuficientemente fundamentadas. Conseqüentemente, tendo em vista que as dispensas se fundamentaram nas suspensões e revogações dos certames, essas também não encontram abrigo jurídico. A auditoria logrou demonstrar, ainda, a existência de vínculo entre as empresas participantes das cotações de preço, o que torna a pesquisa sem efeito, em razão da ausência de competitividade. A Entidade, portanto, fugiu à obrigatoriedade de licitar instituída pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Causa

Como causas estruturantes, identificaram-se:

- fragilidades nas pesquisas de preços que precederam as dispensas de licitação, tendo em vista que a rotina utilizada para as pesquisas não foi capaz de impedir que todas as empresas participantes possuíssem vínculos entre si. Ressalte-se que alguns vínculos são de fácil identificação, especialmente aquele existente entre as empresas Serval e Ensel, tendo em vista que compartilham o mesmo site na Internet e que as propostas apresentam os mesmos endereços, números de telefone e de fax, e
- deficiências na atuação da Comissão Permanente de Controle Interno.

Contribuíram, também, de forma decisiva, para a ocorrência dos fatos relatados as condutas dos agentes públicos, a saber:

- o Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças declarou a dispensabilidade das contratações consideradas emergenciais, apesar de não terem sido caracterizados fatos emergenciais e do flagrante vínculo entre as empresas participantes da cotação de preços. A declaração permitiu que o processo de contratação fluísse, findando na fuga ao processo licitatório e no favorecimento da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.;
- o Pregoeiro, por sua vez, promoveu reiteradas e injustificadas suspensões em pregões, prejudicando o andamento e a competitividade dos certames. As suspensões serviram de justificativa para a fuga ao processo licitatório e para o favorecimento da empresa contratada;
- a Diretora do Departamento de Administração à época apresentou justificativa insuficiente para a revogação de pregão. A revogação imotivada vingou, servindo de justificativa para a contratação emergencial da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., e



- o Pró-Reitor de Administração à época ratificou as declarações emitidas pelo Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, falhando em seu dever de supervisão, tendo em vista que brotam dos processos flagrantes irregularidades, tais como o vínculo entre as empresas e a não evidenciação do fato emergencial. O agente público também falhou em seu dever de supervisionar os atos do pregoeiro, pois igualmente evidentes as falhas processuais, em vista das recorrentes suspensões dos pregões. Ressalte-se que a falta de controle a respeito dos atos do Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, bem como do pregoeiro, constituem infração ao dever instituído pelo art. 17 do Regimento Interno da Reitoria, aprovado pela Resolução CONSUNI nº 16, de 27/09/2012, e alterado pela Resolução CONSUNI nº 19, de 05/11/2012. Ademais, o Pró-Reitor demorou a autorizar a realização de pregão e revogou um deles injustificadamente, permitindo a fuga ao processo licitatório, por meio de dispensas de licitação, e o favorecimento da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento S/N, de 13/3/2013, assinado pela Pró-Reitora de Administração da UFC, em nome da Reitoria, foi apresentada manifestação, da qual extrai-se, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

"1.1- Item 1.1.1.1- CONSTATAÇÃO-05 (serviços de editora de marketing)

a) No que tange as dispensas de licitações 22/2011, 103/2011 e 025/2012 a CGU diz que: "A semelhança entre as planilhas das empresas demonstra que houve ajuste prévio entre elas para a formação de seus preços, fato que, de per si, constitui motivo de desconsideração da pesquisa de preços, por quebra de sigilo das propostas ou por conluio entre as participantes." (p.3)

Todavia, é importante esclarecer que a pesquisa de preço precede os processos de contratação da administração pública. Os levantamentos realizados são utilizados como indicadores para a administração adotar a modalidade mais adequada àquele fim e se há, ou não, recursos orçamentários e financeiros para custear as despesas vindouras. Portanto, a pesquisa de preço está inserida na fase preparatória, cuja finalidade é buscar, no mercado pertinente, o parâmetro de preço daquele objeto a ser contratado.

Além disso, a pesquisa de preço pode ser realizada em diversas fontes, inclusive pela internet. Nesse contexto o próprio TCU em seu Acórdão 8646/2012- 2a Câmara, diz que a pesquisa de preço poderá ser realizada pela internet. Logo, seria imprópria qualquer previsão legal que tentasse tratar sobre o sigilo da "pesquisa de preço" por ser inaplicável à matéria.

Desse modo, o Acórdão 3.099/2011- 1ª Câmara - TCU, citado no relatório da CGU (pág. 3), trata do sigilo das propostas de preços apresentadas pelos licitantes no âmbito da fase externa da licitação, cujo processo licitatório já foi desencadeado com a publicação do edital, portanto, fase posterior à pesquisa de preços. Destarte, a jurisprudência trazida não se aplica à matéria alegada pela CGU-Regional.



Além disso, a matéria avançada no Relatório de Auditoria em questão diz respeito à dispensa de licitação, espécie de contratação direta, que, como tal, prescinde dos trâmites inerentes ao procedimento licitatório, restando o dever à Administração de pugnar pela contratação a preço razoável, primando pelo Interesse Público. Para tanto é importante observar as disposições doutrinárias acerca do assunto. Então, vejamos o que o eminente professor Marçal Justen Filho diz:

"A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Edição. Ed. Dialética - SP. 2010. p. 391)

Dessa forma, impende esclarecer que não há qualquer indicio de que os valores praticados nas contratações em questão desatendam os parâmetros legalmente indicados, não tendo havido, ademais, refutação em relação ao quantum praticado no bojo do próprio Relatório.

Vale ressaltar que o próprio Tribunal de Contas da União - em sua composição plena - ao apreciar constatações de auditoria relacionada - de fato - a questões envolvendo preço praticado em contratação direta, tem se manifestado consentaneamente ao explicitado acima, conforme dois excertos abaixo colacionados à guisa de exemplo:

"(...) relativamente à dispensa de licitação em exame, não foi realizada a pesquisa de mercado que balizaria a contratação emergencial pretendida, nos termos da Lei nº 8.666/93. Assim admitiram os próprios responsáveis, que efetivaram a contratação baseada em preços originados de disputa licitatória, com o mesmo objeto, realizada pela Infraero há um ano da dispensa de licitação discutida nestes autos, porque entenderam ainda representar os valores de mercado. Considerando que a proposta vencedora de um certame licitatório reflete adequadamente os preços praticados no mercado e representa, teoricamente, a contratação mais vantajosa para a Administração, entendo razoáveis os argumentos apresentados pelos dirigentes da estatal." (Acórdão nº 837/2008 - Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro)

"Lembro que a Lei de Licitações exige, para casos de dispensa, que os preços praticados sejam compatíveis com os de mercado, portanto, devem ser trazidos, aos autos, documentos que mostrem a possível antieconomicidade das contratações, para constituir prova objetiva do favorecimento a terceiros apontado pela Unidade Técnica, que ainda constitui apenas indicio." (Acórdão nº 1.793/2009 - Plenário. Rel. Min. Augusto Sherrnan Cavalcanti)

Como já referido, os preços contratados refletem adequadamente os preços praticados no mercado e representaram, teoricamente, a contratação mais vantajosa para a Administração nos termos da Lei nº 8.666/93.

Quanto ao relato de que existe "vínculos entre as três empresas" participantes da cotação, a UFC esclarece que, conforme os dispositivos legais que regem a matéria, não há que se falar em pressuposto de competitividade em sede de pesquisa de preços, pois o objetivo, como já dito acima, é tão somente verificar o preço praticado no mercado e nada mais.



Ademais, a equipe de auditoria esboçou um esforço razoável na identificação de semelhanças e linhas de parentescos entre as relações societárias de empresas que apresentaram propostas à UFC, como forma de aferição dos preços praticados no mercado para justificar o preço praticado nas dispensas de licitação.

Note-se, que a existência de tais vínculos não é tão facilmente identificável. Observe – se que a UFC não dispõe de um acesso amplo a sistemas federais, ou, quiçá, conta com estrutura que lhe permita realizar buscas físicas nos cadastros de Pessoas Jurídicas, a fim de exaurir, em cada um de seus processos, a possibilidade de existência de vínculos entre todas as empresas que, diariamente, apresentam informações a título de pesquisa de preços.

Diante do registro de que há ligações societárias nos certames supra, a UFC solicitou à empresa contratada posicionamento acerca da matéria.

Em resposta, a empresa contratada informou que os sócios das empresas mencionadas não guardam, atualmente, nenhuma ligação entre si por tratar-se de relações desfeitas ao longo da constituição das empresas concorrentes, conforme documentos anexos. Portanto, as relações de parentesco identificadas outrora não condizem com os sócios atuais das empresas em questão.

Atualmente, é disponibilizada, para Administração Pública Federal, como um todo, uma barreira à participação de empresas com correlações societárias no âmbito de procedimentos licitatórios por intermédio do COMPRASNET, sendo tal funcionalidade fruto de determinação do próprio TCU em virtude da fragilidade enfrentada pelos gestores da Administração Pública Federal a fim de - tão somente - "auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir formação de conluio entre essas empresas" (Acórdão nº 1793/2011 - Plenário).

Observe-se que a previsão em edital de licitação de vedação à participação de empresas com sócios em comum foi rechaçada pelo Tribunal de Contas da União devido à restrição do caráter competitivo do certame, bem como por não possuir "amparo na Lei nº 8.666/93, nos regulamentos próprios das entidades ou na jurisprudência do TCU", nos termos do Acórdão nº 2341/2011 - Plenário, em confirmação de cautelar no bojo do Processo TC nº 019.123/2011-6.

Contudo, relembre-se que as constatações veiculadas no Relatório em discussão tratam de procedimentos levados a efeito num momento em que sequer se dispunha de tal funcionalidade, a despeito de tratar-se de dispensa de licitação, a qual não pressupõe o acompanhamento via COMPRASNET.

b) No que se refere à justificativa da suspensão dos pregões 146/2011 e 328/2011 a CGU/Regional diz que: "Considera-se inconsistentes a justificativa, tendo em vista que não se faz necessária a alteração da planilha de custos do certame em virtude da vigência de nova convenção coletiva de trabalho, bastando que a planilha defina como data-base de referência a data da Convenção Coletiva vigente quando da elaboração da planilha de custos. Nesse caso, ao início da contratação, a Administração efetua, via Termo Aditivo ao contrato, as alterações necessárias."

Ao indicar possibilidade de aditivo ao contrato no bojo do Relatório Preliminar, conduz a UFC ao confronto com a jurisprudência já pacificada no TCU. Então vejamos:



Decisão 457/1995 - Plenário "8.1 - os preços contratados não poderão sofrer reajustes por incremento dos custos de mão-de-obra decorrentes da data base de cada categoria, ou de qualquer outra razão, por força do disposto no artigo 28 e seus parágrafos da Lei nº 9.069/95, antes de decorrido o prazo de um ano, contado na forma expressa na própria legislação".

Ao incremento dos custos de mão de obra, decorrente da data-base das categorias profissionais, são aplicáveis as regras atinentes ao reajuste dos contratos, que fixam o prazo anual para realização de reajustamento. Note-se que o art. 2º, §1º, da Lei 10.192/2000 traz uma proibição à realização de qualquer reajuste em prazo inferior a um ano.

Destarte, se a disposição legal faz incidir explicitamente a vedação sobre qualquer reajuste, sem estabelecer exceção ou fazer distinção quanto ao fator que originou o reajustamento tomado para a contagem do prazo, então não há como ampliar o alcance da norma.

No mesmo sentido, a Advocacia Geral da União editou a Orientação Normativa nº 25, de 1º de abril de 2009, abaixo transcrita:

"No contrato de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, o interregno de um ano para que se autorize a repactuação deverá ser contado da data do orçamento a que a proposta se referir, assim entendido o acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, para OS custos decorrentes de mão de obra, e da data limite para a apresentação da proposta em relação aos demais insumos." (DOU de 07/04/2009, com redação dada pela Portaria AGU nº 572, publicada no DOU de 14.12.2011)

Note-se que a análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados de mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da Planilha de Custos e Formação de Preços.

O referido documento deve conter o detalhamento de todos os componentes de custos que incidem na formação do preço dos serviços para que os pretensos licitantes consigam elaborar suas propostas.

A IN MPOG nº 2/2008 contempla, em seu anexo III, modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, o qual poderá ser adaptado em função das especificidades do serviço e das necessidades do órgão ou entidade contratante.

A flexibilidade em relação ao modelo proposto decorre da necessidade de o aludido demonstrativo permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço. Caso a administração não contemple todos os custos na formação do preço, não poderá exigir que a empresa contratada cumpra com as obrigações trabalhistas inerentes.

Nesse sentido, a jurisprudência do TST foi consolidada no item IV do Enunciado na 331, que tem a seguinte formulação:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam



participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

Portanto, além de não haver fundamento legal para a realização de aditivos contratuais (reajuste ou reequilíbrio financeiro) dentro do interregno anual, é necessária e obrigatória que a planilha de custo contemple, previamente, todos os componentes de custos, sob pena de promover álea extraordinária ao contratado e, por consequência, responder solidariamente ao inadimplemento das obrigações trabalhistas.

Dessa forma, está corretamente motivada a decisão de suspender o pregão. Portanto, não há que se falar em "fuga ao processo licitatório" e muito menos de "favorecimento a empresa Serval".

Ademais, é importante lembrar que os pressupostos da revogação residem na oportunidade e conveniência da administração, sendo, portanto um ato discricionário, prerrogativa exclusiva do administrador público. Sobre essa matéria o Supremo Tribunal de Justiça já se manifestou nos seguintes termos:

"Foge ao limite do controle jurisdicional o juízo de valoração sobre a oportunidade e conveniência do ato administrativo, porque ao Judiciário cabe unicamente analisar a legalidade do ato, sendo-lhe vedado substituir o Administrador Público". Recurso ordinário desprovido." (STJ, SEXTA TURMA, RMS 14967/SP, ReI. Min. VICENTE LEAL, DJ 22.04.2003) destaque nosso.

Portanto, nem o Judiciário poderia efetuar qualquer controle de mérito sobre os atos administrativos discricionários, vez que competiria exclusivamente à Administração Pública a formulação de juízos de conveniência e oportunidade dentro da esfera de liberdade a ela conferida pela lei.

Diante dos permissivos legais que conduziram os atos dos gestores desta Universidade e da ausência de conclusão das "constatações", ficam exauridas as questões que tratam das ausências de motivação das suspensões dos pregões em comento.

c) Questionou-se ainda a legalidade do aditivo efetivado 01/06/2012, prorrogando a vigência contratual por mais 4 meses.

Deve ser ressaltado que o prazo contratual se estendeu somente por um mês além do limite inicialmente previsto pela legislação, sufragado por reiterada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme exemplifica o seguinte excerto:

"Assim, citando jurisprudência do TCU, destacou que, "o limite de 180 dias para execução de serviços emergenciais, referido no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, pode ser ultrapassado se isso for indispensável para a preservação do bem protegido". No mesmo sentido, quanto à prorrogação dos contratos firmados diretamente com base no mesmo dispositivo, registrou o relator, amparado em jurisprudência do TCU, que "é possível, em casos excepcionais, firmar termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, por período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço, além do prazo máximo fixado nesse dispositivo legal (...) no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos nos 845/2004 e



1941/2007, ambos do Plenário. (Acórdão nº 3238/2010-Plenário, TC-019.362/2010-2, rel. Min. Benjamin Zymler, 01.12.2010).

d) O Relatório traz ainda como causa dos problemas detectados a atuação do Reitor quando fala que "rescindiu imotivadamente o contrato de prestação de serviços terceirizados de editoria e marketing, advindo de Pregão."

Observe-se que a referida rescisão restou plenamente motivada, fundamentando-se em ofício indicando as razões da necessidade administrativa, sufragada por parecer jurídico da lavra da Procuradoria Geral da UFC, conforme documentos anexos.

Portanto, a afirmação de que foi rescindido sem motivação não deve prosperar. Ademais, cabe somente ao gestor a análise do mérito, conforme entendimento do STJ já demonstrado no item b supra, não competindo ao controle interno a análise do mérito da questão."

A partir da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, da seguinte forma:

O Relatório de Auditoria CGU 2013 faz a imputação acima, por rejeitar a informação constante do Ofício nº 2032/10/PRADM dirigido a contratada ALERTA E SERVIÇOS — CRISTIANA SOUZA RAMOS, de que durante a execução contratual, verificara-se a expansão das necessidades de outros serviços não contemplados na licitação.

Argui-se, no relatório, que tal explicação não poderia ser acolhida considerando que não foram juntados no processo estudos demonstrativos da ampliação das necessidades de serviços.

Ora, como consta do relatório, a questionada rescisão contratual foi realizada por consenso das partes através do Aditivo ao contrato e, sendo assim, pressupõe-se o reconhecimento da contratada de que, efetivamente, os serviços prestados já não cobriam todas as necessidades da contratante.

De outra parte, celebrado o referido contrato em 2009 e verificando-se a rescisão amigável 28/02/2011 como registrado no relatório, significa uma duração de três anos, fazendo-se razoável que a dinâmica da vida administrativa de uma instituição com o porte da UFC tenha provocado as necessidades alegadas.

A ausência do encarte no processo rescisório de estudos demonstrativos do surgimento dessas novas necessidades de serviços não contemplados no contrato rescindido amigavelmente, não se presta a contradizer uma realidade que se pode apurar pela simples verificação dos novos postos de trabalho implantados.

Não se tem, no relatório, o enquadramento específico dessa situação em disposições legais, o que impede a defesa das condutas questionadas, posto que revela nesse questionamento, subjetividades, juízos de valor, que, por autorizados que sejam em função da atividade controladora, não podem legitimar a imputação de propósito de fugir a procedimento licitatório para favorecimento da empresa SERVAL.

Não há como tutelar o interesse público em relação a situações simplesmente imaginadas a partir de atos administrativos regularmente praticados, eis que não se aponta qualquer defeito específico nos atos praticados.



Pudesse a autoridade controladora simplesmente desconsiderar as explicações dadas pelo fiscalizado, sem contrapor evidência material destrutivas das razões apresentadas e, ainda mais, quando não indica uma vedação legal para o ato praticado, estaria quebrada a ordem constitucional, substituindo-se a segurança de lei pelo arbítrio funcional.

A principal matriz do controle operacional da gestão financeira pública, é o resguardo da provocação de danos à Administração Pública, situação que, no caso questionado, sequer foi apontado.

A recusa de acatamento às explicações dadas quanto às ocorrências questionadas em auditoria, funda-se na ausência da apresentação formal de estudos que apontassem o aumento das necessidades de serviços, circunstância que, sem a apuração material da inexistência de tais necessidades não legitima as imputações feitas.

Assim sendo, a mera recusa das explicações oferecidas às indagações de auditoria, não atende a proteção do interesse público, que também compreende considerar onde, quando e como foi praticada uma conduta não autorizada em lei.

Pior, é verificar que na imputação genérica de favorecimento a empresa SERVAL, se pressupõe a idéia de responsabilidade dos agentes da UFC, sem que exista uma comprovação do nexo causal com algum dano específico sofrido pela Instituição.

Cumprir registrar que a responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva, como proclamado pelo TCU no Acórdão nº 386/1995 - 2ª Câmara (TC nº 574.084/93-2), no qual foi afirmada a impossibilidade de ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos, o que impede a imputação de conduta imprópria por mera subjetividade na recusa das explicações oferecidas quanto à ocorrência descrita no relatório.

Explicou-se, com propriedade, no Acórdão nº 67/2003 - 2ª Câmara (TC nº 2325.165/1997-1).

"O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16): 'Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposo."

Cabe lembrar que a responsabilidade solidária do agente público também não se presume, como firmou o Acórdão nº 67/2003 - 2ª Câmara, no qual se vê:

"3. A solidariedade, nos termos do art. 896 do Código Civil de 1916, lei que rege os fatos ora examinados, não se presume. Resulta da vontade da lei ou da vontade das partes. Decorre, também, a teor do art. 1.518 desse mesmo código, da prática de ato



ilícito - respondem pela prática do ato todos que concorreram para sua execução. No âmbito da legislação que rege os processos desta Corte, o inciso 1 do art. 12 da Lei nº 8.443/1992 dispõe que o Relator, verificada irregularidade nas contas, fixará a responsabilidade, que poderá ser individual ou solidária.

4. Dessa legislação que ora menciono, é possível depreender que a responsabilidade solidária só surge da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito."

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, sobre a responsabilidade disciplinar dos servidores públicos, sintetiza:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes de contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

As responsabilidades administrativa, civil e penal do agente público também estão expressas na Lei 8.666/93, que, em seu art. 82, estabelece que os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções prevista nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que o seu ato ensejar.

*O relatório **não indica existir nos autos indícios de locupletamento**, assim como não aponta específica conduta praticada em confronto com a normalegal. Também não se indica no relatório a culpa de quem atuou com imperícia (relativa à falta de habilidade, de capacidade técnica), imprudência (ligada a ações temerárias) ou negligência (relacionada com ações desidiosas ou com omissões), restando, aliás, sem análise específica a conduta de cada um dos citados, com demonstração de que seus atos estão evitados por uma dessas modalidades de culpa.*

Ao analisar-se a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, impõe-se adotar como parâmetro para comparação, a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo.

Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias.

Remanesce, sabidamente, a autoridade da clássica lição de JOSÉ AGUIAR DIAS, "a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de



conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das conseqüências eventuais de sua atitude." (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979).

Não se faz no relatório qualquer demonstração de que a contratação da SERVVAL causou algum dano à UFC, assim como não se tem especificado quando, onde e como, houve a pratica de ato não autorizado na lei e, por conseqüência, toda a construção subjetiva de que os procedimentos adotados visaram favorecê-la, remanesce sem um nexa causal para o constrangimento imposto aos servidores nominados.

Eventuais falhas administrativas são próprias da falibilidade humana e, se elas não encobrem um desvio de finalidade que leve à obtenção de vantagem indevida não podem servir de suporte da acusação formulada.

Enfim, a imputação de favorecimento a empresa SERVVAL, reclama comprovar-se o nexa causal ou relação de causalidade, que é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade.

A determinação do nexa causal é uma situação de fato a ser apurada e avaliada em cada caso concreto, não sendo legítima a imputação meramente subjetiva.

Das considerações acima articuladas conclui-se que, para imputar-se o favorecimento de empresa contratada se impõe apurar a conduta específica não autorizada em lei.

Restou sem configuração material a existência de ato administrativo não autorizado em lei, sendo a imputação feita sem atender o ônus da prova, a busca da verdade real e, o dever da fundamentação tendo em conta a necessidade de controle da racionalidade sistêmica na aplicação do Direito.

DA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

O relatório entremeia suas formulações subjetivas arguindo que faltou "motivação" de atos praticados, invocando ensinamento de HELY LOPES MEIRELLES para amparar sua afirmativa.

Na verdade, o próprio relatório transcreve motivações oferecidas com respeito às providencias questionadas, mas sem confrontá-las, simplesmente arguiu não serem "suficientes".

Ora, ninguém nega ser a "motivação" necessária para a prática do ato administrativo, até porque, hoje, se tem legalmente expressa tal necessidade.

A Lei 9784/99, que regula o processo administrativo na administração pública federal, indica os atos que serão necessariamente dotados de motivação:

Art 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;



III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

A motivação, todavia, não tem forma estabelecida e, portanto, onde a complexidade do ato não exija pode limitar-se à indicação do fundamento legal e da razão de sua prática.

A mesma Lei 9.784/99, deixa consignada em seu art. 55 que em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Sendo assim, perde sentido a arguição do relatório de que os atos praticados não continham motivação com um conteúdo de narrativa elaborada.

A Lei 8.666/93, em seu art. 71, desautoriza a imputação de responsabilidade objetiva que emerge do relatório, sendo oportuno registrar que o STF, já proclamou a constitucionalidade desse dispositivo legal no julgamento da ADC-16, em 24/11/2010.

Ao lançar sobre servidores públicos imputações de "fuga" ao procedimento licitatório para o "favorecimento" a empresa SERVAL, sem apontar onde e quando houve conduta não autorizada em lei, o relatório afronta valores e princípios constitucionais de larga envergadura, colocando servidores sob desnecessária censura social e administrativa, atentando contra os princípios fundamentais positivados no art. 12 da CF/88, tais como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

Faz-se encargo institucional de auditoria estabelecer materialidade especificamente identificada no conjunto fático probatório, sendo-lhe imputável o ônus da prova, a busca da verdade real e o dever da fundamentação, tendo em conta a necessidade de controle da racionalidade sistêmica na aplicação do Direito.

Qualquer formato ou desempenho de controle administrativo externo não pode fundar-se em subjetividades, impondo-se demonstração da materialidade das imputações e, não apenas a presunção ou mera manifestação de poder funcional.

Impõe-se, sempre, em auditoria de gestão financeira comprovar a ação ou omissão culposa da qual resulte dano financeiro.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.



O relatório não indica quais as formalidades legais que deixaram de ser observadas na dispensa de licitação para a contratação emergencial.

*Logo, não se faz cabível, imputar ao Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças haver concorrido para o suposto favorecimento da SERVAL, **especialmente quando a declaração de dispensabilidade de licitação foi precedida de parecer jurídico.***

Não se diz no relatório quais foram os cuidados exigidos pela lei que essa autoridade deixou de cumprir. Não se faz razoável imputar responsabilidade ao agente, se ele agiu com os cuidados definidos na lei para a situação.

Neste sentido, trecho do voto do relator, Ministro José Antônio Barreto de Macedo, na Decisão n.2 289/1996, do Plenário do TCU:

...quando o administrador age sobe entendimento de parecer jurídico não se lhe deve imputar responsabilidade pelas irregularidades que tenha cometido... Ocorre que o apelo a tal entendimento somente pode ser admitido a partir da análise de cada caso, isto é, deve-se verificar se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência. Presentes tais condições, não há como responsabilizar o advogado, nem, em consequência, a autoridade que se baseou em seu parecer... Ao revés, se o parecer não atende a tais requisitos, e a lei o considerar imprescindível para a validade do ato, como é o caso do exame e aprovação das minutas de editais e contrato, acordos, convênios ou ajuste, e dos atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade ou decidir a dispensa de licitação..., o advogado deverá responder solidariamente como gestor que praticou o ato irregular...(Grifamos).

Assim, um parecer jurídico fundamentado exclui a culpabilidade não só do advogado, pois prudente, mas, também, do gestor que pratica o ato administrativo nele calçado, pois tomou as cautelas exigidas em lei.

*O relatório não faz, **como seria de mínima imparcialidade**, qualquer exame do parecer jurídico que precedeu à declaração de dispensa de licitação pelo Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças.*

Também deve ser considerado que embora o ato da autoridade superior implique, em aferição quanto à legalidade e a legitimidade do certame, podendo, neste momento, caso verifique algum vício sanável, ordenar a retificação no todo ou em parte, ou anulá-lo, caso verifique alguma ilegalidade insanável (MEIRELLES, 1998, p. 269), ou ainda revogá-lo, por razões de conveniência ou oportunidade (PEREIRA JÚNIOR, 2003, p. 460), deve se ter em mente que isso não lhe imputa, de forma objetiva, responsabilidade por eventuais ilegalidades que tenha havido durante o procedimento.

Neste sentido, lapidar é o trecho do voto do relator Ministro Benjamin Zymler, que conduziu o Acórdão n.2 2.246/2005-Plenário do TCU:

"Sem desconhecer os atributos da função de ordenador de despesa, conforme consignado no § 1 do art. 80 do Decreto-lei n2 200/1967, entendo que seria de extremo rigor apenar o dirigente máximo de determinado órgão ou entidade em virtude dos fatos discriminados nos itens "c", "d", "g", pois a análise dessas irregularidades deve anteceder à homologação ou adjudicação de procedimento licitatório, ou seja, deveria a comissão de licitações verificar, no momento da habilitação do licitante (previamente à homologação e à adjudicação do certame), a anulação da Tomada de



Preço n-º 2 (item "c"), a inobservância dos prazos recursais previstos no Estatuto das Licitações (item "d"), o recebimento de carta-fiança por pessoa estranha à comissão de licitações (item "g").

No que tange à apólice de seguro que não foi reconhecida pela (...) Seguradora como autêntica (item "e") e ao fato de a (...) encontrar-se com cadastro estadual na situação de "não habilitado" (item "f"), esses pontos também deveriam ser verificados no momento da habilitação do licitante e não no da homologação e adjudicação.

Dessa forma, competiria à Comissão de Licitação verificar os requisitos inseridos no art. 27 da Lei nº 28.666/1993, motivo por que entendo não deva ser apenado o Responsável em virtude desses fatos.

Entendo, portanto, que, dentro da conduta do homem médio, não seria desarrazoado o Dirigente da (...) adjudicar e homologar a multicitada licitação (itens "e" e "f") com os vícios discriminados nos itens "c", "d", "e", "f", "g", pois estes deveriam ter sido apurados ainda no âmbito da comissão de licitações e não no momento da homologação e adjudicação por parte do Sr. ..."

Para se responsabilizar um agente público pela gestão de recursos é preciso antes de mais nada, observar se existe nexó de causalidade entre a sua conduta e o resultado produzido.

O nexó de causalidade é o elemento que une o resultado tido como ilícito ao responsável por sua prática.

Também não se tem conduta culposa, pois esta, configura-se pela inobservância de um dever de cuidado objetivo imposto a todas as pessoas.

Neste caso o agente não quer produzir o resultado danoso, ele não tem a intenção de praticar um ato ilícito, causar dano, infringir a lei, contudo, ao adotar uma conduta inadequada, acaba por fazê-lo.

Na análise deste caso em concreto, nada autoriza dizer que o gestor agiu com negligência, até porque no conceito de negligência se extrai que o gestor deveria agir e não agiu, o que não aconteceu.

Também não agiu o gestor com imprudência, esta que é doutrinariamente conhecida como a ausência do dever de cautela, deixando de empregar as precauções indicadas pela experiência como capazes de prevenir possíveis resultados lesivos.

A imprudência se caracteriza pela inobservância às cautelas aconselhadas pela experiência comum em relação à prática de um ato, de maneira a ocasionar um perigo por imprevisão ativa. Não é o caso, quando o ato foi praticado com base em informações técnica e, inclusive, específico parecer jurídico.

No caso da imperícia, nem cabe grandes inferências, uma vez que é da natureza da imperícia a inabilidade profissional no exercício de uma atividade de natureza técnica.

Não há que se falar da culpa "in vigilando", uma vez que esta decorre da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de pessoa que esta sob sua guarda, como ainda, o dever de supervisão como autoridade maior.



E por fim, também não há que se mencionar a culpa "in eligendo" até porque, neste caso a culpa recai sobre a escolha de subordinados hierarquicamente despreparados para o exercício das funções que lhes foram atribuídas.

Assim o gestor não agiu com dolo ou culpa em suas ações, além do que não existe o nexo de causalidade entre o resultado irregular e a sua conduta.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DA DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO.

O relatório imputa responsabilidade à Diretora do Departamento de Administração que praticou a revogação de pregão, arguindo que isto foi feito com "justificativa insuficiente".

Não explica o relatório porque se fez "insuficiente" a justificativa apresentada para a revogação questionada.

Justificativa é a explicitação dos motivos, as razões de fato e de direito que levaram à dispensa e, portanto, no caso concreto, faz-se suficiente pelo simples anúncio da situação determinante da providencia.

DA SEMELHANÇA ENTRE PROPOSTAS DOS LICITANTES.

A semelhança ou padrão de proporcionalidade existente nas propostas das empresas pode até sugerir a existência de conluio entre elas, mas, juridicamente, não autoriza desconsiderá-las, especialmente na dispensa de licitação, cumprindo-se, para resguardo do interesse administrativo, verificar se os preços ofertados estavam compatíveis com o mercado.

Nenhum dispositivo de lei determina a rejeição de propostas em sede da dispensa de licitação, pela circunstância de existir "semelhança" ou "proporcionalidade" e, se o agente público não atuou em confronto com a lei, não pode ter sua conduta imputada como irregular pela suposição da existência de um conluio entre empresas, pois, salvo denuncia específica, cumpre-lhe, nesse caso, apenas aferir se os preços propostos estão condizentes com o mercado.

DA EXISTÊNCIA DE VINCULOS ENTRE EMPRESAS LICITANTES.

O relatório questiona o aceite de proposta em dispensa de licitação, por existir vínculos entre as empresas, quando nenhuma norma legal estabelece impedimento para a participação delas.

E, conquanto se possa supor o contrário, o simples fato de empresas com sócios em comum participarem da licitação não legitima estabelecer que a atuação se dará de forma fraudulenta ou mesmo com o objetivo de frustrar os objetivos da licitação.

É garantia constitucional, a presunção da boa-fé e da inocência, até que se prove o contrário.

Na verdade, conquanto se recomende, quando da realização de licitações, verificar junto aos sistemas Sicafe, Siasg, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de



parentesco, tal fato, dever servir, apenas, para uma análise em conjunto com outras informações que possa indicar a ocorrência de fraudes contra o certame.

O fato de existirem sócios comuns nas empresas licitantes não significa que há indícios de fraude ou irregularidade na licitação, sendo esta uma mera presunção sem qualquer suporte legal.

Esse vínculo não estabelece qualquer presunção legal de restrição, frustração ao caráter competitivo do certame ou conluio, nem violação dos princípios da moralidade, da igualdade e da probidade administrativa.

Ao caracterizar como fraude na licitação o simples fato de existirem sócios comuns em empresas licitantes, o relatório vai de encontro aos princípios da dignidade da pessoa humana, da presunção da inocência e da liberdade econômica, insculpidos na Constituição Federal e, também, deixa de observar os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório em relação as ditas empresas.

O fato da existência de sócios comuns às empresas não se enquadra em nenhuma das hipóteses de impedimento para participar de licitação prevista no art. 99 da Lei nº 8.666/1993.

Na verdade, o que está provado nos autos é que o critério para convidar as empresas em questão foi exclusivamente financeiro, pelo que totalmente arbitrária a imputação de conluio para favorecimento da SERVAL.

Nesse sentido, manifestou-se o Plenário do TCU, no âmbito do TC-011.643/2010-2, relatado pelo Ministro Valmir Campelo.

"16. Ao apreciar o citado processo, o Plenário, por meio do Acórdão n2 1.793/2011, acolheu proposta do relator e fez recomendações à SLTI/MP; veja-se:

9.3.2. promova alterações no sistema Comprasnet:

9.3.2.1. para emitir alerta aos pregoeiros sobre a apresentação de lances, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame que possam sugerir a formação de conluio entre essas empresas, em atenção ao art. 90 da Lei nº 8.666/1993; (Grifamos)

Repita-se que a previsão em edital de licitação de vedação à participação de empresas com sócios em comum foi rechaçada pelo Tribunal de Contas da União devido à restrição do caráter competitivo do certame, bem como por não possuir "amparo na Lei nº 8.666/93, nos regulamentos próprios das entidades ou na jurisprudência do TCU", nos termos do Acórdão n2 2341/2011 — Plenário, em confirmação de cautelar no bojo do Processo TC n2 019.123/2011-6.

DO DESENCONTRO DE DATAS NOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

O relatório coloca em destaque como se fora elemento de configuração de irregularidade na gestão financeira, o desencontro de datas de atos administrativos, quando deveriam ter ordem sequencial.



O fato revela falha administrativa mas, não tem significação jurídica para legitimar a imputação de favorecimento à SERVAL porquanto não levou ao resultado de sua escolha e, muito menos, implicou em qualquer vantagem financeira indevida.

DA QUEBRA DE SIGILO NAS PROPOSTAS

Alega-se no relatório que a semelhança de propostas e a proporcionalidade diferencial das planilhas constituem motivo de desconsideração das pesquisas de preços por quebra de sigilo.

Essa afirmativa não encontra qualquer respaldo jurídico, até porque não pode a Administração Pública impor aos que ainda não estabeleceram vínculos com ela a preservação do sigilo de suas eventuais propostas.

De resto, a pesquisa de preço precede os processos de contratação da administração pública, não se fazendo, pois, vinculada a futuras propostas de licitantes.

Os levantamentos realizados são utilizados como indicadores para a administração adotar a modalidade mais adequada àquele fim e se há, ou não, recursos orçamentários e financeiros para custear as despesas vindouras.

Portanto, a pesquisa de preço está inserida na fase preparatória, cuja finalidade é buscar, no mercado pertinente, o parâmetro de preço daquele objeto a ser contratado.

Além disso, a pesquisa de preço pode ser realizada em diversas fontes, inclusive pela internet, como já proclamou o próprio TCU em seu Acórdão 8646/2012- 2ª Câmara.

Ademais, não existe qualquer previsão legal que estabeleça a consequência pretendida pelo relatório.

O que deve presidir a conduta administrativa em sede de dispensa de licitação, espécie de contratação direta, que, como tal, prescinde dos trâmites inerentes ao procedimento licitatório, é a busca da contratação a preço razoável, primando pelo Interesse Público.

Veja-se, que o Plenário do Tribunal de Contas da União, ao apreciar constatações de auditoria relacionada — de fato — a questões envolvendo preço praticado em contratação direta, tem se manifestado consentaneamente ao explicitado acima, conforme dois excertos abaixo colacionados à guisa de exemplo:

"(...) relativamente à dispensa de licitação em exame, não foi realizada a pesquisa de mercado que balizaria a contratação emergencial pretendida, nos termos da Lei nº 8.666/93. Assim admitiram os próprios responsáveis, que efetivaram a contratação baseada em preços originados de disputa licitatória, com o mesmo objeto, realizada pela Infraero há um ano da dispensa de licitação discutida nestes autos, porque entenderam ainda representar os valores de mercado. Considerando que a proposta vencedora de um certame licitatório reflete adequadamente os preços praticados no mercado e representa, teoricamente, a contratação mais vantajosa para a Administração, entendo razoáveis os argumentos apresentados pelos dirigentes da estatal." (Acórdão nº 837/2008 — Plenário. Rei. Min. Raimundo Carreiro)

"Lembro que a Lei de Licitações exige, para casos de dispensa, que os preços praticados sejam compatíveis com os de mercado, portanto, devem ser trazidos, aos autos, documentos que mostrem a possível antieconomicidade das contratações, para constituir prova objetiva do favorecimento a terceiros apontado pela Unidade Técnica, que ainda constitui apenas indício." (Acórdão nº 1.793/2009 — Plenário. Rei. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)



Ora, o relatório não demonstra, não oferece elementos materiais concretos que estabeleçam diferenças entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado, tanto como não apresenta dados que destruam haver sido a contratação vantajosa para a Administração nos termos da Lei n 8.666/93.

Contudo, lembre-se que as constatações veiculadas no Relatório em discussão tratam de procedimentos levados a efeito num momento em que sequer se dispunha de tal funcionalidade, a despeito de tratar-se de dispensa de licitação, a qual não pressupõe o acompanhamento via COMPRASNET.

DA SUSPENSÃO DE PREGÕES.

O relatório estabelece um contexto conspiratório a partir da existência de suspensão de pregões, sem considerar todos os elementos materiais que determinaram tais providências, especialmente a quebra da rotina administrativa por efeito de ordens judiciais.

Dessa forma, sem uma apuração específica de todos os embaraços causados por tais decisões judiciais ao desenvolvimento normal da vida administrativa da UFC, não há que se falar em "fuga ao processo licitatório" e muito menos de "favorecimento a empresa Serval".

Ademais, é importante lembrar que os pressupostos da revogação residem na oportunidade e conveniência da administração, sendo, portanto um ato discricionário, prerrogativa exclusiva do administrador público. Sobre essa matéria o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA já se manifestou nos seguintes termos:

***"Foge ao limite do controle jurisdicional o juízo de valoração sobre a oportunidade e conveniência do ato administrativo, porque ao Judiciário cabe unicamente analisar a legalidade do ato, sendo-lhe vedado substituir o Administrador Público"** Recurso ordinário desprovido." (STJ, SEXTA TURMA, RMS 14967/SP, Rei. Min. VICENTE LEAL, DJ 22.04.2003) (Grifamos).*

*Portanto, nem o Judiciário poderia efetuar qualquer controle de mérito sobre os atos administrativos discricionários, vez que **competiria exclusivamente à entidade da Administração Pública interessada a formulação de juízos de conveniência e oportunidade dentro da esfera de liberdade a ela conferida pela lei.***

O relatório invoca a suspensão do Pregão 17/2006 como se fora um fato deflagrador de conseqüências ilícitas, quando, na verdade, não se tem pelo conteúdo material do relato uma comprovação de condutas sem autorização legal.

Alonga-se o relatório na reprodução de registros existentes no acervo documental da UFC, tudo, porem, sem a produção de umnexo causal específico para algum resultado ilegítimo.

*Na verdade, **nesta como na quase totalidade das afirmativas contidas no relatório, tudo se passa na subjetividade do senhor auditor, como se lhe fosse prerrogativa funcional transformar a imaginação em realidade.***

O mesmo acontece com a suspensão do pregão 243/2011, apesar do próprio relatório indicar a existência dos mandados de segurança, cuja liminar determinou a imediata



suspensão dos pregões, provocando perturbações administrativas que são aleatoriamente tomadas como fatos determinantes de uma "fuga à licitação" para o "favorecimento" da empresa SERVAL.

Como sabido, o cumprimento de decisão judicial — quer liminar, quer definitiva — é cogente, ou seja, obriga a todos a quem é dirigida, inclusive à Administração Pública e a seus agentes, sob pena de responsabilização pela sua desobediência.

A obediência à ordem judicial é indiscutível, independentemente de quem figura no pólo ativo ou passivo e, provoca, sempre, perturbações à vida administrativa da instituição, impondo-lhe adotar providências que permitam superar os embaraços causados.

Não se tem no Relatório uma extração material de eventuais violações legais verificadas para a convivência e superação das dificuldades operacionais geradas, valendo registrar a ordem das ocorrências.

Ademais, o relatório também peca por não transcrever o conteúdo do Ofício nº 047/13/WDOO a que faz referência, quando nesse ofício se tem longa exposição quanto ao Pregão nº 59/2006.

A primeira decisão judicial liminar (MS nº 0014250-26.2011.4.05.8100), proferida em 24/10/2011, adveio à data da sessão pública do referido pregão 243/2011, e determinou sua suspensão, havendo sido devidamente acatada aos 26/10/2011.

Com a reabertura do pregão (03/11/2011), após acatamento das determinações, a UFC foi surpreendida pela existência de novo Mandado de Segurança (0014284-98.2011.4.05.8100), tomando, a título de medida de cautela, sufragada em juízo de discricionariedade, decisão pela suspensão (17/11/2011), devidamente fundamentada "em consequência de processo judicial".

Na sequência dos fatos, foi proferida nova medida liminar em 21/11/2011, com intimação datando de 30/11/2011, determinando nova suspensão do pregão, suspensão essa que perdurou até a apreciação final da demanda judicial.

*Nesse sentido, imprescindível realçar que os inúmeros questionamentos acerca dos problemas enfrentados pela Administração da UFC com relação ao Pregão Eletrônico nº 243/2011 foram esboçados no âmbito dos órgãos de controle, sobretudo do Tribunal de Contas da União, no bojo do processo nº 034.463/2011-9, por meio do qual, **aquela Corte Superior de Contas não constatou irregularidades nos atos praticados pelos pregoeiros, bem como dos gestores.***

A UFC, portanto, se viu obrigada a prorrogar a vigência do contrato anterior por três meses, prazo que entendeu suficiente para a resolução do impasse judicial. Contudo, tal período, novamente, findou sem decisão judicial definitiva. Portanto, ao contrário do que consta do relatório, está incontestavelmente justificada a contratação via dispensa emergencial.

Deste modo, fica evidente que as contratações diretas se deram em virtude da delonga judicial. A emergência foi flagrante, devido à natureza dos serviços prestados vincularem-se à limpeza de áreas internas e externas, conduzindo a Administração Superior a desenvolver o processo de contratação direta.



*Note-se que o serviço de limpeza é de natureza essencial e de caráter continuado, logo, a situação instaurada carecia de medidas rápidas para evitar prejuízos irreparáveis à sociedade. O processo de contratação foi encaminhado à Procuradoria em tempo hábil, porém, o parecer foi concluído a posteriori em virtude da extensa e cediça problemática judicial que envolvia a matéria, somado à deficiência de pessoal da procuradoria desta UFC. **Ressalte-se que o parecer quando emitido convalidou todos os atos sem ressalvas.***

*Impende, ademais, informar que essa Dispensa nº 34/2012, logrou conjugar as contratações almejadas em dois procedimentos licitatórios distintos. Os serviços previstos para contratação emergencial advieram do multireferido Pregão nº 243/2011 (suspense pelas razões referendadas supra) e do Pregão Eletrônico nº 305/2011 (suspense aos 22/11/2011 — DOU 05/12/2011), o qual previa serviços específicos para **manutenção das áreas verdes da UFC.***

Também se faz oportuno destacar que as circunstâncias determinantes da contratação de emergência, induziu o acolhimento dos parâmetros utilizados na contratação antecedente, haja vista que o novo edital de licitação (pregão n2243/2011) — cujas expectativas de medição já haviam sido adequadas à IN MPOG n2 02/2008 — estava sob questionamento judicial, impossibilitando, assim, a renovação das unidades de medição previstas.

Ademais, deve ser esclarecido que há previsão legal, contida no §12, art. 11, da IN MPOG n9 02/2008, para utilização de unidade de medida por posto de trabalho para casos específicos.

Todavia, os contratos atuais desta Universidade estão de acordo aos ditames da Instrução Normativa referida, havendo, portanto, se adequado ao regramento prescrito pelo órgão regulamentador, como pode ser verificado pelo sistema COMPRASNET.

DA TERCEIRIZAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO PRÓPRIOS DO PLANO DE CARGOS DA UFC.

Como sabido, o Tribunal de Contas da União fixou, inicialmente, para regularização dos terceirizados, por meio do Acórdão n2 1.520/2006-Plenário, determinando a ultimação das medidas até o final do exercício 2010. Tal decisão foi alterada pelo Acórdão n2 2.681/2011-Plenário, o qual estendeu esse prazo para 31/12/2012.

Dessa forma, a existência de terceirizados ocupando funções similares às existentes nos respectivos planos de cargos e carreiras dos órgãos não implica irregularidade, antes de 31/12/2012, estando sob resguardo de decisão do TCU.

Nesse sentido, a situação peculiar vivenciada pela Universidade Federal do Ceará com relação aos seus terceirizados será refletida no Relatório de Gestão de 2012, em cumprimento ao item 9.1, do Acórdão TCU n2 2.681/2011- Plenário.

Vale informar ademais que, conforme informações prestadas por meio dos ofícios n2055/13/WDOO, de 08/03/2013, da lavra do Pró-Reitor Adjunto de Administração e ofício n2 242/2013-PROGEP/UFC, da lavra do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, a nova contratação de serviços não comporta quaisquer cargos equivalentes a cargos efetivos da UFC.



DAS "CAUSAS ESTRUTURANTES" ARGUIDAS.

O relatório aponta como "causas estruturantes" das tipicidades criminais de "fuga ao procedimento licitatório" e "favorecimento da empresa SERVAL", as seguintes:

- a) fragilidade nas pesquisas de preços que precederam as dispensas de licitação;*
- b) ausência de identificação de vínculos entre empresas que compartilhavam o mesmo site de Internet, endereço e telefone;*
- c) deficiências na atuação da Comissão Permanente de Controle Interno que não identificou as irregularidades relatadas;*
- d) declaração de dispensabilidade de licitação, onde não se tinha a caracterização de fatos emergenciais e havia flagrantes vínculos entre as empresas participantes da cotação de preços;*
- e) as suspensões injustificadas de pregões;*
- f) apresentação de justificativas "insuficientes" para a **revogação de pregão**;*
- g) a ratificação da autoridade superior dos atos relativos à suspensão de pregões e contratações emergenciais.*

Quando se faz imputação de conduta que tem tipicidade criminal, se impõe oferecer um embasamento probatório capaz de caracterizar o ilícito.

Veja-se em julgado do STJ:

"Deve a peça acusatória vir acompanhada com o mínimo embasamento probatório apto a demonstrar, ainda que de modo indiciário, a efetiva realização do ilícito penal por parte do denunciado. Dito de outra forma, se não houver um lastro probatório mínimo a respaldar a denúncia, de maneira a torná-la plausível, não haverá justa causa a autorizar a instauração da persecutio criminis" (STJ, HC nº 43.548/SP, 5ª Turma, rei. Min. FELIX FISCHER, v.u., j. 22/08/06, DJ 02/10/06) (Grifamos).

Por certo, nenhuma das denominadas "causas estruturantes" revela uma modelagem criminal e, muito menos, conduta ilegal.

Dessa forma, as imputações feitas no relatório são subjetividades extraídas de fatos sem qualquer formato criminal, existindo, apenas um jogo de palavras que não se presta para incriminar qualquer ato praticado na forma da lei, como aconteceu.

Existe, no caso, abuso do exercício do poder funcional do auditor.

HELENO CLÁUDIO FRAGOSO a respeito da ilegalidade e do abuso do poder de denunciar, ensina:

"Há abuso de poder quando o funcionário se serve ilegalmente de faculdades ou de meios que legalmente pode dispor.

(...)



O poder de denunciar não existe para atormentar as pessoas, para criar dificuldades para seus negócios, para cercear sua liberdade de locomoção; (Illegalidade e abuso de poder na denúncia e na prisão preventiva, Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal, Universidade do Estado da Guanabara, abril/junho de 1966, pp. 63/81)(Grifamos).

O corolário, no âmbito acusatório, do que exsurge do relatório é a falta de justa causa para a incriminação feita, mercê da inexistência do mínimo indispensável de provas a lastrear os elementos estruturantes do tipo penal imputado aos servidores ocupantes dos cargos nominados.

Em realidade, não se pode admitir que servidores públicos de longo curso, prestadores de relevantes serviços à UFC, a favor dos quais milita o princípio da presunção de inocência, sejam imputados por crimes que não encontram nenhum amparo probatório nos elementos fáticos arrolados no relatório.

DA FALTA DE JUNTADA DE ESTUDOS QUE DETERMINARAM A AMPLIAÇÃO DE SERVIÇOS OBJETO DO PREGÃO ELETRÔNICO 003/2009.(Fls.30)

A exigência de formulação burocrática de estudos que determinem a decisão de licitar, a ampliação de serviços transborda de qualquer suporte legal, salvo se estiver fundamentada em estudos ou levantamentos que demonstrem a desnecessidade das ampliações licitadas.

Por certo, a autoridade fiscalizadora que exerce o poder de polícia não pode substituir-se, por mera subjetividade, na formulação dos juízos de conveniência e oportunidade administrativa que são da específica competência dos gestores da UFC.

A ausência do encarte no processo de estudos formais demonstrativos do surgimento de novas necessidades de serviços, não se presta a censura externa contradizendo uma realidade que se pode apurar pela simples verificação dos novos postos de trabalho implantados.

Não se tem, no relatório de auditoria, o enquadramento específico dessa situação em disposições legais, o que impede a defesa das condutas questionadas, posto que revela nesse questionamento, subjetividades, juízos de valor, que, por autorizados que sejam em função da atividade controladora, não podem legitimar a perturbação imposta ao curso normal da administração pela necessidade de gastar força de trabalho e tempo em busca de satisfazer exigências sem qualquer amparo legal.

Não há como tutelar o interesse público em relação a situações simplesmente imaginadas a partir de atos administrativos regularmente praticados, eis que não se aponta qualquer defeito específico neles, especialmente quando já foram oferecidas as devidas explicações.

Pudesse a autoridade controladora simplesmente desconsiderar as explicações dadas pelo fiscalizado, sem contrapor evidência material destrutivas das razões apresentadas e, ainda mais, quando não indica uma vedação legal para o ato praticado, estaria quebrada a ordem constitucional, substituindo-se a segurança de lei pelo arbítrio funcional.



A principal matriz do controle operacional da gestão financeira pública, é o resguardo da provocação de danos à Administração Pública, situação que, no caso questionado, sequer foi apontado.

A recusa de acatamento às explicações dadas quanto às ocorrências questionadas em auditoria, funda-se na ausência da apresentação formal de estudos que apontassem o aumento das necessidades de serviços, circunstância que, sem a apuração material da inexistência de tais necessidades não legitima as imputações feitas.

Assim sendo, a mera recusa das explicações oferecidas às indagações de auditoria, não atende a proteção do interesse público, que também compreende considerar onde, quando e como foi praticada uma conduta não autorizada em lei.

O relatório de auditoria sequer indica existir nos autos indícios de desnecessidade da ampliação dos serviços, assim como não aponta específica conduta praticada em confronto com norma legal, pelo que se revela meramente caprichoso e abusivo.

Restou sem configuração material a existência de ato administrativo não autorizado em lei, sendo a exigência feita sem atender o ônus da prova, a busca da verdade real e, o dever da fundamentação tendo em conta a necessidade de controle da racionalidade sistêmica na aplicação do Direito.

Finalmente, caso não seja esse o entendimento, anexamos documentos que configurem a necessidade da demanda pela prestação do serviço, bem como o termo de referência acerca do novo quantitativo de mão de obra (DOC. 09, 10 e 11).

DA COMPROVAÇÃO DE CARÊNCIA DE SERVIDORES E CORRESPONDÊNCIA NOS QUADROS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS. (FIs. 33).

Na verdade, tais questionamentos já foram respondidos, mas o senhor auditor, sem motivar especificamente sua decisão de rejeitar as explicações oferecidas, sem contrapor aos esclarecimentos prestados qualquer levantamento de dados materiais, simplesmente cobra um atendimento sem qualquer razoabilidade.

A Lei 9784/99, que regula o processo administrativo na administração pública federal, impõe a qualquer manifestação decisória, inclusive em sede do exercício de aferições em auditoria, a devida fundamentação.

Confira-se:

Art 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

VI - decorram de reexame de ofício; (Grifamos)

Sendo assim, perde sentido a arguição do relatório SEM A DEVIDA MOVITAÇÃO ESPECIFICA PARA RENOVAR A COBRANÇA DE EXPLICAÇÕES.



Faz-se encargo institucional de auditoria estabelecer materialidade especificamente identificada na recusa de explicações oferecidas pelos fiscalizado, sendo-lhe imputável o ônus da prova, a busca da verdade real e o dever da fundamentação, tendo em conta a necessidade de controle da racionalidade sistêmica na aplicação do Direito.

Qualquer formato ou desempenho de controle administrativo externo não pode fundar-se em subjetividades, impondo-se demonstração da materialidade que se oferece contra as explicações oferecidas pelo fiscalizado, e, não apenas a presunção ou mera manifestação de poder funcional.

Impõe-se, sempre, em auditoria de gestão financeira comprovar a ação ou omissão culposa da qual resulte dano financeiro.

Finalmente, caso não seja esse o entendimento, anexamos como documentos (DOC. 12), o aviso de rescisão do contrato firmado com a empresa Alerta Serviços consta do processo de nº 23067-P1948/09-7 (página 2704), bem como, conforme documento enviado pela PROGEP — Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (DOC. 13), os postos de trabalhos licitados no âmbito deste processo licitatório constituem cargos em extinção.

DA IMPUGNAÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL POR EXISTIR CONCOMITANTE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.(Fls.33)

A deflagração de procedimento para a contratação de emergência em face da tomada de decisão para rescindir contrato que oferecia a prestação de serviços contínuos, é providencia determinada pela prudência, pela eficiência administrativa, pela razoabilidade, pela boa prática de gestão administrativa.

Sem demonstrar que, na situação concreta, verificou-se algum tipo de desvio de finalidade dos atos praticados, sem contrapor fundamentos que excluam os valores operacionais que devem dar suporte à gestão administrativa acima indicada, a cobrança do relatório de auditoria se revela produto de humor pessoal da autoridade fiscalizadora.

ARGUIÇÃO DE DESCARACTERIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA PELO LAPSO DE TEMPO (Fls. 33).

Por certo o tempo é fator determinante da caracterização de emergência para efeito de contratação da prestação de serviços contínuos, mas, essa avaliação se faz quando da tomada de decisão e, não, considerando a posterior demora verificada para a celebração do contrato.

De fato, circunstâncias variadas e imprevisíveis podem gerar demoras indesejáveis para a prática das contratações decididas.

Sendo assim, não basta arguir a demora verificada na celebração do contrato para descaracterizar a urgência, sem avaliar as situações concretas existentes ao tempo em que foi tomada a decisão de promover-se a contratação emergencial.

Não se tem na lei qualquer parâmetro que enseje a desfiguração da regularidade da contratação em regime de emergência, mas ainda que existisse tal norma legal, ela



deveria ser aplicada considerando o contexto no qual se teve a decisão de contratar e as contingências que resultaram na demora.

Cumpra à autoridade executora do poder de polícia de controle da gestão pública, considerar, sempre, na avaliação das situações gerenciais, a existência da boa-fé e a segurança jurídica, que são princípios que protegem a legítima expectativa da autoridade gestora, de forma consistente com comportamentos e decisões precedentes, adotadas no processo administrativo, significando que os atos e decisões futuras têm de guardar coerência lógica com os atos e decisões anteriores.

À legítima expectativa conjuga-se o princípio da segurança jurídica na atuação da Administração Pública face aos seus deveres de atendimento às necessidades correntes da comunidade.

Dos princípios da boa-fé, da legítima expectativa e da segurança jurídica aplicados à Administração Pública decorre a incidência, nos atos da Administração, do princípio da não contradição.

Entende-se a boa-fé subjetiva como um estado psicológico do agente de estar agindo em conformidade com o Direito, ausente a consciência do caráter ilegal de seu comportamento.

*De sua parte, a boa-fé objetiva configura-se em um modelo ou regra de conduta, um standard jurídico, que se caracteriza pela atuação de acordo com determinados padrões de lisura, honestidade e correção, em que se protege a legítima confiança depositada pelos destinatários dos serviços públicos de que estes não vão sofrer colapso. **Trata-se da boa-fé conduta.***

Tem-se, assim, que para a postura de avaliar as decisões tomadas na gestão dessa necessidade administrativa, impõe-se verificar eventuais situações que revelem algum tipo de desvio de finalidade.

É nesse sentido que a própria lei dispõe que a mudança de interpretação, por parte da Administração Pública, não pode ser utilizada para vedar ou limitar o gozo de direitos pelo Administrado (art. 2º, parágrafo único, XII, Lei nº 9.784/99).

*Integrando a cláusula geral da boa-fé o conceito de legalidade, sob o aspecto da legitimidade e da juridicidade, deve a Administração dar-lhe aplicabilidade **quando a realidade fática assim o requerer.***

A boa-fé constitui-se em princípio constitucional implícito, deduzido e entendido dos sistemas de valores adotados pela CF/88, particularmente dos postulados da dignidade humana (art. 1º, III), da solidariedade social (art. 32, I), da segurança jurídica (art. 52, XXXVI) e, no que concerne particularmente ao Direito Administrativo, da moralidade (art. 37, caput).

A doutrina mais autorizada advoga que se extrai da codificação administrativa um fundamento de confiança, que se constitui num valor preconizado pelo art. 54 da Lei nº 8.666/93 quando estabelece o socorro subsidiário das normas comuns do Direito Privado.



Além disso, o art. 72, caput, da Lei das Concessões Públicas (Lei n. 8.987, de 1995), invoca a utilização do Código de Defesa do Consumidor, impregnado da ideia de boa-fé objetiva, nas relações por ela regidas.

Assim, a teoria da confiança há que ser também utilizada para a interpretação de todo o arcabouço normativo da Administração Pública, em seus diversos níveis, incluindo-se as leis e atos regulamentares. Ela deve ter lugar seguro entre as demais técnicas de interpretação dos atos normativos do Poder Público.

Destarte, não há dúvida de que a técnica da proteção à confiança legítima deve ser utilizada como critério hermenêutico, entre outros, dos atos, contratos, normas legais e regulamentares de cunho administrativo ou de aplicação na seara administrativa.

*Noutro aspecto, a ideia de interesse público não mais exclui os interesses e direitos dos administrados de seu alcance. **Haverá sempre de se fazer um juízo de razoabilidade e proporcionalidade para a compreensão do que venha atender ao interesse público nas circunstâncias reais em controvérsia.***

REVERSÃO DE DECISÃO PARA ALTERAÇÃO DE EDITAL. (Fls.33)

O relatório rejeita as explicações que já foram oferecidas a respeito, sem conduto, contrapor elementos materiais que demonstrem a existência de alguns danos para a UFC, ou revele desvio de finalidade.

Faz-se, pois, dispensável repetir as razões já invocadas que desautorizam essa conduta da autoridade fiscalizadora.

ANÁLISES DO PREGOEIRO EM FORMATO PROCESSUAL(Fls.34)

O senhor auditor desacolhe os esclarecimentos que lhe foram apresentados, deixando, mais uma vez, sem qualquer apuração material o eventual dano ou desvio de finalidade praticado.

De qualquer modo, a lei não impõe que se tenha um formato processual específico para as análises formuladas pelo pregoeiro e, também cumpre à auditoria demonstrar eventuais descumprimentos da norma legal que leve a um efeito negativo para o interesse público.

INVOCAÇÃO DE RAZÕES ANTERIORES PARA REVOGAÇÃO DO PREGÃO (Fls.35).

O relatório de auditoria sem formular uma fundamentação jurídica que legitime sua conduta, recusa aceitação a razões anteriormente consignadas em outros documentos invocadas para a revogação de pregão.

Ora, não se faz razoável exigir uma burocratização absoluta na prática de todos os atos administrativos, e, hoje, está legalmente autorizado que a decisão administrativa tome como fundamento para decidir razões consignadas em outros documentos e/ou manifestações envolvendo a questão em pauta.

Veja-se na Lei n2 9.784/99.



Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (Grifamos)

Ademais, essa fundamentação referencial legalmente autorizada, já foi proclamada legítima até para a sentença judicial (REsp 1.194.768-PR, DJe 10/11/2011; EDct no AgRg no AREsp 94.942-MG, julgado em 5/2/2013.).

Finalmente, caso não seja esse o entendimento, cumpre informar que ocorreu um erro na data da documentação. O Processo P16795/11-99 foi aberto no sistema da Universidade em 31/08/2011. O ofício s/nº /11- EDUFC apresenta a data de 05 de agosto de 2011, porém a data correta é a de 30/08/2011. Ocorreu um erro de digitação. Para comprovar a informação, observa-se a sequência dos fatos no processo. Por exemplo, nas páginas seguintes, mais precisamente na pág.04 consta o ofício de nº 165/11, de 25/08/2011. (Doc. 14).

INSERÇÃO DE MOTIVAÇÃO DE PEDIDO DE DESISTÊNCIA (Fls.40)

Com respeito a essa exigência constante do relatório de auditoria, invoca-se, mais uma vez, a necessidade de que a autoridade fiscalizadora demonstre que a falha reclamada produziu algum efeito nocivo à Administração Pública ou acobertou algum desvio de finalidade.

Dado o interesse público e administrativo de evitar que o ritual burocrático recomenda-se superar qualquer falha operacional com a convalidação do ato.

No Direito Administrativo Brasileiro, o instituto da convalidação está expressamente previsto no art. 55 da Lei nº 9.784/99 (lei que regula o Processo Administrativo Federal), admitindo-se, portanto, que a Administração aproveite os atos administrativos com vícios superáveis, confirmando-os integralmente ou parcialmente.

Reza o art. 55 da Lei nº 9.784/1999, verbis:

"Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria administração".

Como ensina Weida Zancaner (ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*, 2. ed. São Paulo, Malheiros, 2001, p. 56), são passíveis de convalidação os atos que contêm os seguintes vícios:

a) quanto à competência;

b) quanto à formalidade, entendida como a forma própria prevista em lei para a validade do ato;

c) quanto ao procedimento, desde que a convalidação não acarrete o desvio de finalidade, em razão da qual o procedimento foi inicialmente instaurado.



Extrai-se dos princípios da razoabilidade, da eficiência administrativa, da segurança jurídica e da economicidade que se a anulação do ato jurídico, como sanção a vício administrativo, importa consequências nocivas, cumpre operar a sua convalidação.

Como sabido, o princípio da segurança jurídica prima pela manutenção dos efeitos dos atos viciados, uma vez que sua desconstituição traria repercussões nas relações jurídicas estabelecidas sobe a égide de um ato que até então possuía presunção de legitimidade e legalidade.

Assim, a retirada de tais efeitos causaria uma frustração em tais presunções, e, conseqüentemente, um abalo a segurança que se deposita nos atos administrativos, sem qualquer sentido prático e, ainda, com custos operacionais atentatórios ao princípio da economicidade.

De resto, se a autoridade delegante pode, ocasionalmente, avocar para si a prática do ato cuja competência foi delegada como decorre da Lei nº 9.784/1999, II c/c art.11 e está previsto na referida portaria, também, por simetria jurídica, pode convalidar o ato deixado em sua reserva de competência.

Na verdade, tende a jurisprudência fundada na interpretação de lei conforme a Constituição, a considerar DEVER da Administração Pública convalidar o ato viciado onde e quando isto não cause dano.

Nesse sentido é a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa é a seguinte:

A regra enunciada no verbete n. 473 da Súmula do STJ deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a Administração pode declarar nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro pleno de competência (RSTJ, a 3 (24), 195-259, agosto de 1991, rei. Min. Gomes de Barros).(Grifamos)

A convalidação não tem forma especificamente estabelecida em lei, e, portanto, em sede do processo administrativo, pode ser operada por despacho da autoridade competente para a prática do ato, ex-vi do já transcrito Art.55 da Lei 9.784/1999.

Veja-se, também, na mesma Lei nº 9.784/1999:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

INSERÇÃO DE MOTIVAÇÃO DE SUSPENSÃO DE PREGÃO(FIs.40)

Repete-se nessa exigência do relatório de auditoria, as mesmas configurações de ilegitimidade da constrição, em tudo se aplicando as razões já manifestadas a respeito.



Análise do Controle Interno

1) Análise quanto à manifestação apresentada por meio do documento S/N, de 13/3/2013.

Analisando as justificativas apresentadas durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria fez as seguintes considerações: quanto ao item “a” da manifestação, ratifica-se o entendimento de que, ainda que a contratação direta por meio de Dispensa de Licitação prescindia dos trâmites inerentes ao procedimento licitatório, não pode o gestor, com esta justificativa, eximir-se da obrigação de observar os princípios basilares da Administração Pública, mesmo que o valor da contratação esteja compatível com os preços de mercado. Porquanto, a flagrante manipulação das pesquisas de preços por parte das interessadas ataca, de forma inaceitável, os pressupostos de Impessoalidade e Moralidade esperados de qualquer ato da Administração, ao tempo em que anula a validade do referencial de preço almejado, dada a evidente artificialidade das propostas.

No que se refere às limitações dos recursos da Universidade para o levantamento de vínculos entre licitantes, entende-se que, no caso concreto, a obviedade da relação existente entre as empresas Ensel e Serval - que compartilham o mesmo endereço eletrônico - bem como as semelhanças das planilhas, expostas no relatório, permitem inferir a prescindibilidade de recursos avançados para a detecção das irregularidades, bastando, para tal, um exame mais apurado por parte da administração.

Consta, anexo à manifestação, esclarecimento da empresa Serval, acerca dos vínculos entre esta empresa e a Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos. A empresa informa que L.G.B. da S. (sócio administrador da Auxílio) e E.G.M.B. (sócio administradora da Serval) são separados judicialmente desde 2002. Ademais, confirma que E.G.M.B. acumula a condição de sócio administradora da Serval e administradora da Auxílio, afirmando que, conforme o Conselho Regional de Administração, a ela é permitido ser administradora de qualquer empresa até o limite de três empresas, o que não denota qualquer vínculo entre as empresas administradas. A despeito da manifestação, ainda resta clara a existência de vínculo entre as empresas, o que conduz à manutenção do entendimento de que a consideração de propostas de preços das duas empresas em uma mesma Dispensa de Licitação fragiliza a legitimidade do processo.

No tocante à suspensão dos Pregões nº 146/2011 e 326/2011, o gestor pondera que a realização de Termo Aditivo ao contrato, antes do interregno de um ano, afronta jurisprudência do TCU, no caso o disposto na Decisão nº 457/1995, transcrita. Adiciona, também, a Orientação Normativa nº 25, da AGU, como reforço à sua tese.

Alega, também, a necessidade de previsão de todos os componentes de custo na planilha, sob o risco de existência de álea extraordinária em favor do contratado.

Ocorre que o assunto foi tema de Acórdão mais recente, no qual resta claro que o período de um ano deve contar da data do acordo, convenção, dissídio ou equivalente, no qual tenha se baseado o orçamento, abrindo, portanto, a possibilidade para a realização de Termo Aditivo, nos moldes sugeridos pela CGU.



“Abstenha-se de conceder reajustes pleiteados com base em eventual aumento de salário, salvo se decorrido prazo mínimo de um ano contado a partir da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, sendo que, nessa última hipótese, considera-se como data do orçamento a data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente a época da apresentação da proposta.” (Acórdão TCU nº 818/2008 - Segunda Câmara)

Ademais, percebe-se que a orientação da AGU citada concorre para o mesmo entendimento, sendo contrária à própria posição defendida pelo gestor.

Assim, a necessidade de ajuste, em virtude da atualização dos salários das categorias, não consiste em omissão na previsão de custos da planilha, não havendo, portanto, o risco sugerido na manifestação.

Adicionalmente, defende o gestor a discricionariedade do ato da revogação, alegando que nem o judiciário poderia efetuar o controle de mérito destes atos, citando, como exemplo, decisão da sexta turma do STJ. Mais adiante, afirma, ainda, que não compete ao controle interno a análise do mérito da questão.

Necessário repisar, portanto, entendimento doutrinário já amplamente acatado, sobre a relativização do poder discricionário da Administração, que foi exemplarmente sintetizado por Hely Lopes Meireles em sua obra “Licitação e Contrato Administrativo”, já citado no corpo do relatório:

“A revogação da licitação assenta em motivos de oportunidade e conveniência administrativa, mas nem por isso dispensa a justificação do ato revocatório. A Administração pode revogar a licitação em qualquer de suas fases, desde que o interesse público imponha essa invalidação. São as conveniências do serviço que comandam a revogação, e passam a ser a justa causa da decisão revocatória, que, por isso mesmo, deve ser motivada, sob pena de se converter em ato arbitrário do administrador público. E o arbitrário é incompatível com o Direito.” (2006, p. 178).

“É erro manifesto considerar-se a revogação ou a anulação da licitação como atos discricionários da Administração, pois ambos são vinculados aos motivos e pressupostos legais que os consagram. Na revogação apenas a valoração do interesse público, da conveniência administrativa ou da oportunidade da execução do objeto da licitação é que fica ao alvedrio da Administração; na anulação nada resta à Administração senão verificar e declarar a ocorrência da ilegalidade. Mas é preciso que aqueles ou estes motivos existam efetivamente e sejam indicados na decisão revocatória ou anulatória para que se legitime a revogação ou anulação.” (2006, p. 179).

Quanto ao questionamento acerca da competência de atuação do controle interno, informe-se que a atividade está devidamente regulamentada por meio da Lei nº 10.180/2001 e do Decreto nº 3.591/2000, que dispõem, entre outras atribuições:

“Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

(...)



II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

Art. 28. Aos dirigentes dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dos órgãos do Sistema de Contabilidade Federal, no exercício de suas atribuições, é facultado impugnar, mediante representação ao responsável, quaisquer atos de gestão realizados sem a devida fundamentação legal.” (Lei nº 10.180/2001)

“Art. 3º O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende o conjunto das atividades relacionadas à avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, bem como o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União.

(...)

§ 4º A avaliação da gestão dos administradores públicos federais visa a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e a examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais.” (Decreto nº 3.591/2000)

Quanto à prorrogação, por 4 meses, do contrato resultante da Dispensa nº 25/2012, o que resultou na extrapolação do prazo de 180 dias previsto legalmente para contratações emergenciais, alega o gestor que o período estendido foi de apenas um mês além do limite legal, citando jurisprudência do TCU, na qual o tribunal se posiciona pela possibilidade de extrapolação do prazo, “se isso for indispensável para a preservação do bem protegido”, bem como pela possibilidade de prorrogação de contrato emergencial, “em casos excepcionais”.

Ressalte-se que não restou devidamente demonstrada a “excepcionalidade” requerida na manifestação do TCU, no caso concreto, dada a característica do serviço contratado – editoria e marketing – cuja situação de ausência não se configura como caso de urgência ou calamidade pública.

Ademais, a efetivação da prorrogação de contrato emergencial, em detrimento da realização de procedimento licitatório ou, ainda, de novo processo de Dispensa de Licitação, contraria orientação do TCU, na qual se coloca de forma clara a impossibilidade de realização de prorrogação de contratos derivados de contratações emergenciais.

“Não é permitida prorrogação dos contratos respectivos. Exemplo: contrato firmado por noventa dias, não pode ser prorrogado por mais noventa dias, a fim de completar os 180 dias previstos na norma. Deve ser feito novo contrato, mas não prorrogação.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010)



2) Análise quanto à manifestação apresentada por meio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, em resposta ao Relatório Preliminar.

Quanto às considerações iniciais do gestor à constatação

O gestor da Universidade Federal argumenta que a CGU rejeitou indevidamente as explicações fornecidas, que a rescisão contratual teria sido realizada por consenso das partes, que a ausência dos documentos requeridos pela auditoria (estudo demonstrativo de necessidades) não se prestaria a contradizer a realidade dos fatos e que não haveria enquadramento legal para o fato questionado, o que impediria tanto a qualificação da ação como sendo ilegítima, como sua defesa.

Considera o ato administrativo regular e o relato da auditoria falho, sem prova material, subjetivo e eivado de juízo de valor, uma vez que não houve dano apurado, não teria sido demonstrado nexos causal entre o fato e qualquer dano que tenha ocorrido e alega que a responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva o que implicaria na impossibilidade de imputação de responsabilidade objetiva pela prática de atos administrativos impróprios baseado em subjetivismos.

Questiona também a responsabilidade solidária, uma vez que a mesma não seria presumida e cita o Acórdão nº 67/2003 – 2ª Câmara.

Apesar de não ter havido citação de texto legal no qual se basearia a recomendação do Órgão de Controle Interno, a situação requerida não deveria ser motivo de espanto para a administração, uma vez que as exigências legais, em casos de dispensa, são similares, quando não, em certos aspectos, de maior rigor do que em processo licitatório competitivo. O fato de esta CGU ter apontado falha por ausência de apresentação de estudos (não se caracteriza aqui um tipo específico de documento, mas uma espécie de apresentação de dados analíticos ou avaliativos), em nada extrapola o que estabelece o Art. 26 da lei 8.666/93, ao requerer dos gestores, quando da realização de dispensa de licitação, que apresentem nos processos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Desta forma, mesmo sem forma pré-definida, os elementos ali requeridos devem estar presentes em qualquer documento elaborado pela administração para justificar a compra por dispensa de licitação. Deve-se, ainda, ressaltar que explicações posteriores ao ato praticado não substituem as exigências legais de caracterização da situação emergencial, no ato de contratação.

É bastante óbvio que existe discricionariedade da administração em romper contratos, em especial, por consenso entre as partes, o que não se caracteriza como razoável é que se realize essa prática de forma a antever ou respaldar decisão já tomada de forma indevida, qual seja, a realização de certame por dispensa de licitação em ambiente no qual não se configure qualquer elemento emergencial, não sendo sustentável a tese de



urgência, uma vez que havia um contrato em execução que poderia ainda ser prorrogado.

Vale lembrar que, segundo a legislação em vigor, a regra é a obrigatoriedade da licitação, sendo a compra por dispensa, uma excepcionalidade, não o contrário, como se verifica no caso da Universidade. Menos aceitável ainda é essa prática em relação aos serviços de natureza continuada, que pressupõem um planejamento de longo prazo.

Ainda, segundo as boas práticas administrativas, a situação emergencial deve ser compreendida não apenas pela necessidade dos serviços, ou pelo prejuízo para o bem público ante à ausência da contratação, mas também pela verificação de que a Administração não se descuroou das providências necessárias à realização da licitação, permitindo aferir a existência exclusiva de fatores imprevisíveis, situação essa que exclui culpa do administrador e, conseqüentemente, apuração de responsabilidade.

Além disso, demonstrada a emergência, faz-se mister, na contratação por dispensa, caracterizar a necessidade, a potencialidade do dano, a urgência e demonstrar que a contratação direta é a via mais adequada e efetiva para eliminar o risco, sem prejuízo de serem observados os procedimentos previstos no artigo 26 da Lei de Licitação, no que couber.

No caso concreto em tela, à UFC não cabe argumentar a inexistência de outra opção, uma vez que lhe era facultada a prorrogação do contrato vigente até que se concluísse novo processo licitatório, lançando mão do Artigo 57, § 4º da Lei 8.666/93, ante o fato de o limite que havia sido atingido era o de valor do contrato e não o de sua vigência ou da capacidade de pagamento.

Ao contrário do alegado pela administração, o ônus da prova quanto à legalidade do ato administrativo realizado não cabe à auditoria, mas sim ao gestor que o praticou. Sobre esse tema, o Art. 26 da Lei 8.666/93 estabelece as obrigações dos administradores em relação às dispensas e inexigibilidades nos casos ali especificados.

Mesmo considerando que houvesse, de fato, situação emergencial, o procedimento de dispensa deveria ter seguido os ensinamentos de um dos mais respeitados autores na esfera do direito administrativo, Marçal Justen Filho, que apresenta os pressupostos da dispensa:

9.2) Pressupostos da contratação direta

Para dispensa da licitação, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos:

a) Demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano: a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência.

(...)

A expressão "prejuízo" deve ser interpretada com cautela, por comportar significações muito amplas. Não é qualquer "prejuízo" que autoriza dispensa



de licitação. O prejuízo deverá ser irreparável. Cabe comprovar se a contratação imediata evitará prejuízos que não possam ser recompostos posteriormente. O comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de seqüelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu perecimento ou deterioração.

b) Demonstração de que a contratação é a via adequada e efetiva para eliminar o risco: a contratação imediata apenas será admissível se restar evidenciado que será instrumento adequado e eficiente de eliminar o risco. Se o risco de dano não for suprimido através da contratação, inexistente cabimento da dispensa de licitação. Trata-se, portanto, de expor a relação de causalidade entre a ausência de contratação e a ocorrência de dano - ou, mais precisamente, a relação de causalidade entre a contratação e a supressão do risco de dano.

(...)

9.4) Limitação à contratação por emergência

A contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco do prejuízo, não podendo a execução do contrato superar cento e oitenta dias (vedada a prorrogação). Supõe-se que durante esse prazo a Administração promoveria licitação para solucionar de modo mais amplo o problema existente. Assim, a Administração efetivaria a contratação direta de parte do objeto a ser executado, remetendo o restante a uma contratação posterior, precedida de licitação formal. Trata-se de manifestação do princípio da proporcionalidade.

(...)

Cabe também esclarecer aos gestores que o nexos de causalidade mencionado pela auditoria encontra-se configurado entre a conduta e o **achado**, e a análise da culpabilidade não se confunde com o nexos causal.

Quando a auditoria estabelece o nexos causal, busca evidenciar o fato de que a conduta dos responsáveis pela unidade analisada contribuiu de forma significativa para o resultado da impropriedade, ou seja, foi uma das causas do resultado.

No exercício do processo analítico, o auditor levanta a seguinte hipótese: retirada do mundo real a conduta do responsável, ainda assim o resultado teria ocorrido e com a mesma gravidade? Caso positiva a resposta, verifica-se a inexistência de nexos de causalidade, significando que o gestor não pode ser responsabilizado pelo resultado.

No caso concreto, se o gestor não tivesse cancelado o contrato vigente ou aprovado o ato subsequente de contratação emergencial, nas condições em que os atos foram praticados, a contratação indevida nunca ocorreria, logo, existe nexos de causalidade.

Considera-se salutar lembrar alguns ensinamentos básicos sobre direito administrativo para delimitar a atuação do controle na análise dos atos de gestão e fornecer esclarecimento sobre a natureza da responsabilização no âmbito administrativo.

São três as responsabilidades do servidor público: 1) responsabilidade civil; 2) responsabilidade penal; e 3) responsabilidade administrativa.



As responsabilidades do servidor público são, regra geral, independentes entre si, ou seja, por um mesmo ato, dependendo da natureza do ato, o servidor poderá responder, simultaneamente, a um processo administrativo disciplinar, a um processo penal e a um processo civil. Ademais, dependendo do resultado do julgamento dos processos, poderá vir a sofrer uma sanção civil, uma sanção administrativa e uma sanção penal. Não há vinculação, regra geral, entre as sanções civis, penais e administrativas, e elas poderão cumular-se (Lei n.º 8.112/90, art. 125). Da mesma forma, são independentes as instâncias para apuração das responsabilidades.

A responsabilidade administrativa do servidor resulta de uma violação de norma interna da Administração, quando então o servidor pratica um ilícito administrativo. Esse ilícito pode ocorrer por meio de ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no desempenho do cargo ou função (Lei n.º 8.112/90, art. 124). O julgamento se faz somente no âmbito do tribunal administrativo.

Em que pese o fato de partir de premissas corretas, no que concerne à responsabilidade subjetiva dos servidores públicos, a Universidade Federal do Ceará deixa de perceber, por um lado, a culpa pelos atos omissivos ou comissivos cometidos pelos servidores que lhe são subordinados - e que, simplesmente, deixaram ou contribuíram para que os fatos irregulares ocorressem, deixando, então, de agir para apurá-los e, por outro lado, percebe de forma distorcida as funções e os limites da ação do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Cabe esclarecer que à ação de controle interno, exercida pela CGU, incumbe tão somente o relato dos fatos considerados impróprios ou irregulares e a descrição do nexos causal relativo à responsabilidade administrativa dos servidores, no exercício de suas funções, fornecendo elementos para que a gestão possa exercer seu papel disciplinar, poder-dever do administrador público que, nesses casos, será desenvolvido a partir da notificação dos fatos e da emissão de opinião independente. Simultaneamente, busca fornecer elementos à instância julgadora da gestão, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais.

Desta forma, o Controle Interno não se imiscui em esfera que não seja de sua competência, vale dizer, não lhe é imputada ou requerida como obrigatória, a exemplo da tipificação ou a penalização das impropriedades cometidas, que é papel da ação disciplinar do gesto; também não o argui ou orienta sobre assuntos de natureza jurídica, que é o papel das assessorias ou consultorias jurídicas vinculadas à gestão; muito menos julga os atos administrativos, imputando aos responsáveis a apenação por qualquer ilícito cometido, pois é papel reservado ao tribunal administrativo.

Vale, também, ressaltar que, ao narrar os fatos típicos relativos aos processos, a auditoria realizada pela CGU não visa a tipificação dos mesmos em outras esferas de responsabilidade, seja civil ou criminal, mas tão somente aos esclarecimentos dos atos praticados no âmbito administrativo. Desta forma, o relato deve buscar descrever a conduta (ação e omissão) dos servidores, os resultados, o nexos de causalidade e a indicação da norma contrariada.

Para complementar sua abordagem, o Controle Interno insere em suas análises a existência de conduta positiva (ação) ou negativa (omissão) e manifesta-se sob dois aspectos: a vontade e a consciência. A vontade, que não deve ser confundida com o dolo, significa a voluntariedade, ou seja, o agente pratica determinada conduta por vontade própria. A consciência diz respeito à noção psíquica do agente em relação à



prática daquele ato. O agente deve ter pleno senso de realidade, objetivando o fim a que se dispôs.

Tendo em vista todo o exposto, é mister afirmar que, em nenhum momento, foi identificado que os agentes não tinham consciência dos atos praticados nem que deixaram de exercer sua vontade ao praticar os atos afetos ao desempenho de suas funções. Desta forma, podem, muito bem, ser identificados como responsáveis pelas impropriedades cometidas, o que, nos termos relatados, significa dizer que certas condições deixaram de ser cumpridos na forma e rigor exigidos nas determinações legais, e, ainda, que, se o fizeram, as realizaram de forma imprudente ou negligente.

Esses elementos, essenciais para a identificação da conduta dos agentes, dos resultados, donexo causal e das contrariedades às normas, encontram-se presentes no relato, mesmo que não nominalmente apresentados, uma vez que foram individualizados nas causas identificadas para os fatos, no intuito de que a Egrégia Corte de Contas, essa sim, julgadora dos atos, possa dispor de elementos suficientes para o exercício de seus encargos.

Vale destacar que, apesar de o dano não ter sido quantificado financeiramente, o descumprimento da norma legal é suficiente para afirmar que houve dano à administração no sentido de que sua presença traz prejuízo imaterial, em detrimento da manutenção de um ambiente moral e ético requerido pela boa governança do Estado, o qual deve ser modelo no cumprimento das leis que ele mesmo instituiu. Aceitar a infração da lei ou a ausência de zelo administrativo como sendo atos normais, ou de somenos importância, é, portanto, subverter a ordem a que a administração se submete e perder a legitimidade de seus atos diante da sociedade que a suporta.

Por fim, sobre o subjetivismo das análises, cabe salientar que à atividade de auditoria não é permitido esse tipo de abordagem, uma vez que pautada em evidência e aderência dos atos à norma legal. Em nenhum momento, o controle se pressupõe possuidor da verdade, tanto é que a construção dos relatórios se faz a partir das próprias manifestações e ações emanadas da gestão. Os fatos ali narrados não são, portanto, criação da mente dos profissionais do controle. O relatório de auditoria é fruto da própria gestão e não poderia ser contrária a esta; simplesmente, prima pela independência de sua opinião, na busca de fornecer uma visão própria, objetiva, isenta das emoções peculiares ao trato das coisas privadas.

Quanto à motivação do ato administrativo

A UFC apresenta argumentos doutrinários e legais para contestar a falha apontada pelo Relatório quanto à ocorrência de decisões administrativas desprovidas de fundamentação adequada que rescindiriam contrato que estava sendo executado regularmente, suspenderam e revogaram procedimentos licitatórios, acarretando vícios no elemento motivo dos atos administrativos que traduzem essas ações.

De fato, a constatação narra objetivamente decisões administrativas que redundaram na rescisão amigável do Contrato nº 10/2009 e realização das dispensas de licitação por emergência nº 22/2011 e subsequentes, cujas motivações se apresentam carentes de fundamentos objetivos e sem amparo jurídico. Também são registradas, no presente relatório, decisões administrativas que suspenderam e revogaram processos licitatórios que apresentam falhas da mesma natureza, ou seja, sem apresentação clara e objetiva do suporte fático que as motivaram.



Assim, consentâneo com o aduzido pela UFC, os atos administrativos que traduzem as ações referidas no parágrafo anterior negaram, limitaram e afetaram direitos ou interesses dos licitantes, administrados de forma geral e potenciais interessados nas contratações diretas. Com efeito, conforme trecho legal trazido à baila em sua manifestação, Art. 50 da Lei 9.784/99, tais atos deverão ser motivados. Portanto, nesse aspecto, não há divergências de entendimento entre esta CGU e a UFC.

Em seguida, a UFC apresenta entendimento autônomo e inédito, advindo da seguinte linha de raciocínio: se os atos administrativos não tem forma estabelecida, onde a complexidade do ato não exigir, a motivação limitar-se-á à indicação do fundamento legal e da razão de sua prática.

Inicialmente, esta CGU registra que não alcança a lógica ínsita na conclusão apresentada no parágrafo anterior que dá lastro à conclusão de que a exposição dos motivos dos atos administrativos não deva ser clara, completa, transparente e objetiva, pelo simples fato de a Lei não exigir que a fundamentação desses atos não tenha forma pré-determinada.

O Art. 50 da Lei 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, elenca um conjunto de situações em que, por afetarem diretamente os direitos e interesses dos administrados, devem ser obrigatoriamente motivadas. Isso tem um motivo simples: permitir concretizar importante princípio constitucional, o da ampla defesa e do contraditório no âmbito administrativo, Art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Com efeito, não se pode admitir que tal desiderato seja atingido quando a Administração motivar seus atos de forma genérica e vaga, ao deixar de apresentar os parâmetros objetivos que serviram de esteio para as suas conclusões.

Cabe relatar que sua importância está consagrada nos entendimentos das instâncias jurídicas, que o reputam como essencialmente ligado ao controle da legalidade dos atos administrativos, devendo ser objeto de exposição clara e congruente, em prol do julgamento da eficácia das decisões dos gestores públicos juntamente com o exercício da moralidade administrativa.

A UFC traz à baila, ainda, norma presente no Art. 55 da Lei 9.784/99 para justificar os atos administrativos desprovidos de motivação adequada, a qual estabelece que, em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

A regra apresentada, Art. 55 da Lei 9.784/99, se aplica, de fato, ao caso em questão; porém, estritamente para concluir que aos atos praticados pela UFC não cabem convalidação, posição oposta a que a UFC quer fazer acreditar. Pois, conforme demonstrado por esta GCU, afrontaram-se princípios constitucionais, para citar apenas os prejuízos de ordem não-financeira.

Em certo trecho de sua manifestação, a UFC, em síntese, acusa a CGU de emitir conclusão fundamentada em subjetividades e de imputar responsabilidade objetiva aos agentes públicos envolvidos, afrontando, assim, diversos princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

Sobre esse argumento, cabe esclarecer que o Relatório apresenta os resultados dos exames efetuados pela Equipe de Auditoria de forma objetiva e isenta, sempre fundados



em evidências robustas, a exemplo de legislação aplicada ao caso e outros documentos presentes nos processos administrativos analisados. Com efeito, não prospera o argumento de que houve opinião fundada em subjetividades, pois, conforme pode se depreender da leitura dos fatos narrados, houve o cuidado de evidenciá-los minuciosamente.

Sobre a alegação de imputação de responsabilidade na forma objetiva, o Relatório produzido não veicula imputação de responsabilidade sem circunstancia apropriadamente as ações levadas a efeito pelos agentes públicos envolvidos, tendo sido invariavelmente indicados os elementos de convicção necessários e suficientes para concluir que o agente tinha o dever de conhecer a legislação vigente aplicável ao caso concreto (potencial consciência da ilicitude) e que, no momento da ação, possuía plena possibilidade de agir conforme os ditames legais (exigibilidade de conduta diversa). Por último, não restou evidenciado, assim como não foi alegado pela manifestante, qualquer condição física ou mental que tornasse os agentes incapazes de compreender os atos que realizaram.

No que concerne à afirmação de que, em auditoria de gestão financeira, impõe-se sempre comprovar ação ou omissão culposa da qual resulte dano financeiro, discorda-se do entendimento apresentado, pois, conforme Lei 10.180, a atuação da CGU, no âmbito da Auditoria Anual de Contas, é avaliar a atuação dos gestores públicos quanto à legalidade, independente da ocorrência de prejuízos financeiros.

Quanto à imputação de responsabilidade na dispensa

No que concerne aos atos praticados que levaram à concretização das contratações supostamente emergenciais, por meio da realização das dispensas de licitação por emergência nº 22/2011 e subsequentes, o Gestor protesta que o presente Relatório não descreveu quais formalidades legais deixaram de ser observadas.

A reclamação não procede, vez que restam retratadas minuciosamente as seguintes irregularidades: quebra de sigilo das propostas, participação exclusivamente de empresas que possuem vínculos societários, fundamento da emergência criada a partir da equivocada e injustificada rescisão do contrato nº 10/2009 em execução.

A quebra do sigilo das propostas entre os participantes da dispensa por emergência ficou demonstrada na medida em que os preços unitários das três empresas guardam proporcionalidade praticamente constante, fato incompatível com o acaso, indicando também que houve interação entre as consultadas.

Por fim, as empresas que participaram da consulta de preços da dispensa por emergência possuem ligações societárias e/ou vínculos de parentescos entre si. Essa situação vem sendo considerada irregular em reiteradas decisões do TCU, caso do Acórdão TCU 297/2009 – Plenário, que asseverou ser a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configura irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.

Quanto à rescisão contratual, verificaram-se falhas em sua motivação, tendo em vista que não foram apresentados documentos comprobatórios do alegado aumento da



demanda. Ainda assim, mesmo comprovada o incremento das necessidades da Universidade, esse fato não justificaria a rescisão contratual, muito menos a contratação emergencial, já que a mora da Entidade contradiz o aspecto emergencial da contratação.

A Universidade argumenta que não há como imputar qualquer responsabilidade ao Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças pelo suposto favorecimento da Serval, visto que a Declaração de dispensabilidade de licitação foi precedida de parecer jurídico. Para reforçar o entendimento, apresenta trecho do Acórdão n. 2.289/1996 – Plenário.

Quanto a esse aspecto, os documentos apensos ao processo demonstram justamente o contrário, ou seja, que o referido Diretor não se utilizou de parecer jurídico prévio na data da declaração de dispensabilidade e na data da assinatura do contrato, pois, somente após ocorreu a aprovação do parecer jurídico pela Procuradoria.

Quanto ao trecho do Acórdão n. 2.289/1996 – Plenário, este dispõe sobre a responsabilidade do Gestor que age sob entendimento de parecer jurídico. Logo, não cabe qualquer apreciação, pois o cerne da questão aqui tratada diz respeito, justamente, à emissão de declaração de dispensabilidade de licitação e assinatura de contrato antes mesmo da emissão do parecer jurídico correlato, contrariando o art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, concomitante com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993.

Em todo caso, o parecer em questão não vincula o administrador, podendo ele realizar o ato administrativo baseado na sua convicção, devendo motivá-los quando da discordância do parecer da assessoria jurídica. Mas, se concorda com o parecer jurídico, isso não afasta a responsabilidade do gestor pelo ato administrativo levado a efeito.

No que concerne à ausência de análise do conteúdo do parecer jurídico por parte deste órgão de controle, isso de fato ocorreu porque o conteúdo da peça jurídica não interfere no cerne da questão apresentada. Conforme dito acima, a reprovabilidade do ato está na declaração de dispensabilidade de licitação e assinatura do contrato, com consequente execução, antes mesmo da emissão do parecer jurídico correlato.

Ao prosseguir com sua manifestação, a UFC tenta afastar a responsabilidade do Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças sob o argumento de que ele não agiu com dolo ou culpa, bem como não há nexos de causalidade entre o resultado irregular e sua conduta. Para tanto, apresenta extensa explicação doutrinária sobre o assunto, ilustrando-a com trecho do Acórdão nº 2.246/2005 – Plenário.

No que concerne à existência de nexos de causalidade entre a ação do Gestor e o resultado tido como irregular, necessário estabelecer qual a ação imputada ao Gestor e seus efeitos tido como irregulares.

A ação reputada ao Diretor de Contabilidade é a emissão de declaração de dispensabilidade de licitação, por emergência, sem a existência prévia de parecer jurídico, pressuposto legal que dá validade ao ato de contratar nessas condições.

O resultado irregular produzido foi a assinatura do contrato e sua posterior execução sem a satisfação do pressuposto legal insculpido no Art. 11, inciso VI, alínea b), da Lei Complementar nº 73/1993.



É de fácil constatação de que a contratação não teria ocorrido sem a declaração de dispensabilidade com vícios. Resta, então, demonstrado o nexo de causalidade.

Já no que concerne ao elemento subjetivo da ação do gestor, verifica-se ser razoável que um gestor comum saiba da necessidade de se submeter as dispensas de licitação ao crivo da Consultoria Jurídica, até porque a contratação por dispensa de licitação é uma atividade corriqueira dentro da Administração Pública. Restando demonstrada a culpa do administrador por ter se afastado dos seus deveres básicos. Portanto, resta evidente que a imputação de responsabilização ocorre na forma subjetiva e não objetiva como quer demonstrar a UFC.

Quanto à imputação e responsabilidade da diretora do departamento de administração

Trata-se da revogação do Pregão Eletrônico nº 146/2011, cujo despacho emitido pela Diretora do Departamento de Administração à época informa que a revogação “justifica-se em virtude da Empresa Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda ter solicitado impugnação do Edital de Pregão Eletrônico nº 146/2011 questionando a fixação dos salários por parte da UFC, das categorias envolvidas, contrariando a Instrução Normativa nº 02 datada de 30/04/2008”. Conforme posto na descrição dos fatos, considera-se insuficiente a justificativa porque a impugnação sequer foi analisada pela Entidade. Não prospera, portanto, a afirmativa de que o relatório não explica porque a justificativa é insuficiente.

No que se refere à assertiva de que, no caso concreto analisado, o simples anúncio da situação determinante da providência satisfaz ao quesito motivação, cabe lembrar que há necessidade de que a motivação seja clara, completa, transparente e objetiva, para que seja possível o controle de legalidade do ato administrativo por meio da verificação da existência dos motivos em momento posterior e confrontá-los com a legislação em vigor.

Da semelhança entre propostas dos licitantes

O gestor alega que, apesar da existência de proporcionalidade entre as propostas das empresas sugerirem a ocorrência de conluio, este fato, juridicamente, não autoriza desconsiderá-las, especialmente, na dispensa de licitação, uma vez que o resguardo do interesse administrativo se dá em relação à verificação da condição de os preços estarem compatíveis com os preços de mercado.

Esta CGU-Regional discorda do posicionamento apresentado acima, pois, a identificação de fato relevante que caracterize combinação de preços, ou seja, indício de fraude é suficiente para que a Administração suspenda o procedimento, fundamentando sua decisão no poder-dever do administrador de resguardar o interesse público, o qual se encontrava claramente ameaçado.

Tanto é assim que precedentes do TCU orientam o Administrador a verificar aspectos relacionados à existência de vínculos entre participantes, bem como procurar identificar indícios de fraudes na apresentação das propostas comerciais por ocasião da realização de pesquisa de mercado, Acórdão 3.099/2011 – 1ª Câmara:



“nos processos licitatórios, ao analisar as propostas de preços apresentadas pelos licitantes, atente para indícios de quebra do sigilo das propostas ou conluio entre os participantes, em especial em relação à semelhança dos valores globais e/ou unitários, nos termos do art. 3º, caput da Lei nº 8.666/1993;”

Cabe esclarecer, ainda, à Universidade que é ponto pacífico nas decisões do Tribunal de Contas o entendimento de que a presença de indício de fraude se mostra suficiente para fundamentar a declaração de inidoneidade de empresas, **inclusive, não sendo necessária a ocorrência de dano.**

Essa diretriz está consolidada no âmbito do TCU nos acórdãos do Plenário 1.498/2009, 2.135/2009, 339/2008 e 57/2003, dentre outros. A título de exemplo, transcreve-se trecho de decisão que elencou, então, os elementos de convicção que serviram de fundamento para a decisão do Tribunal em declarar a inidoneidade de empresas: **“(a) variação de preços nos mesmos percentuais (os preços do vencedor estavam 10% menores que os do segundo colocado e 21% menores que os do terceiro) em todos os itens cotados, como ocorreu no convite 1/2008; (b) ... existência de preços idênticos, exceto quanto a um item, na concorrência 1/2008; (c) ... elaboração das propostas pelo mesmo profissional”.** Tais coincidências, pontuou, configuram situação “inusitada” e “praticamente impossível” de ocorrer em ambiente de efetiva disputa entre licitantes. Endossou, também, análise da unidade técnica, no sentido de que a ocorrência de dano não é pressuposto para aplicação da citada sanção.”

Portanto, a ocorrência de semelhanças improváveis entre propostas comerciais é fato condenável suficiente para declarar a inidoneidade de empresas participantes de procedimento licitatório. Com efeito, a detecção de sua ocorrência em qualquer fase do processo de contratação deve ensejar medidas repressoras a serem tomadas pela Administração, impedindo, assim, que a iminente fraude se concretize.

Neste ponto, merece relevo a recalcitrância da Administração da UFC em reconhecer os apontamentos deste relatório, especialmente em face das recomendações emanadas da Egrégia Corte de Contas, mediante Acórdão TCU nº 1543/2013 – Plenário, de 16/06/2013, portanto, em momento que precedeu a manifestação a este Relatório. Tais recomendações reafirmam a jurisprudência supracitada ao tempo que revela fragilidades de mesma natureza encontradas em auditoria do TCU conduzida junto ao Hospital Universitário Walter Cantídio, unidade hospitalar da Universidade Federal do Ceará. Logo, seria razoável esperar por uma postura de acatamento dos fatos e anúncio de providências concretas no sentido de sanear as fragilidades de controle que propiciaram o cenário delineado em ambos os trabalhos. Assim, do referido Acórdão, é oportuno destacar os itens a seguir:

“9.2. com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio - HUWC que:

(...)

9.2.7. formalize, em norma ou manual, rotina de conferência das pesquisas preço de mercado efetuadas para estabelecer os preços de referência, previamente à realização de licitações e aquisições diretas, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal;



9.2.8. formalize, em norma ou manual, rotina para análise dos licitantes a fim de identificar possíveis relacionamentos que comprometem o caráter competitivo dos certames licitatórios: endereço, sócios, telefone e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da unidade e a incompatibilidade do objeto licitado e o ramo de atividade da empresa, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993;

9.2.9. formalize, em norma ou manual, rotina de análise das propostas, tanto dos preços quanto do formato, a fim de identificar práticas e fatos que indiquem que as mesmas não foram elaboradas de forma independente, em cumprimento aos princípios da eficiência e da moralidade administrativa, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993”

Ainda, para o caso concreto analisado, a simples existência de vínculos societários entre os consultados já seria fundamento suficiente para a suspensão da dispensa de licitação, por descumprir Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal, que estabelece diretrizes a serem seguidas pelo Administrador na elaboração da pesquisa de preços:

“20. Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, conforme dispõe o art. 113 da lei nº 8.666[6], tendo obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados[7].

21. De igual forma, compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro, antes de passar à fase externa do certame, verificar se a pesquisa de preços foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer.[8]

22. Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços, atentando para as seguintes orientações:

A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1)

B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário)

C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara)

D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:

E) D.1) caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1)

F) D.2) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P)

G) D.3) data e local de expedição (AC-3889-25/09-1)

23. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta[9]. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.” (Grifo nosso)

Por outro lado, cabe esclarecer também que, conforme reiteradas decisões do TCU, a consulta de preços junto ao mercado, nos casos de dispensa de licitação, deve



contemplar, ao menos, três propostas válidas, conforme se depreende de trecho de julgamento do TCU Acórdão n.º 1757/2010-Plenário:

“Essa Corte de Contas vem defendendo, de forma reiterada, que a consulta de preços junto ao mercado, nos casos de dispensa de licitação, deve contemplar, ao menos, três propostas válidas. (...), faça constar dos processos de contratação direta, inclusive por meio de licitação com base no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, pesquisa de preços de mercado, no número mínimo de três cotações válidas, elaborados por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela consulta, conforme iterativa jurisprudência deste Tribunal”. O Plenário, por unanimidade, acompanhou o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos nº 1.545/2003-1ª Câmara – Relação nº 49/2003; nº 222/2004-1ª Câmara e nº 2.975/2004-1ª Câmara. (ACÓRDÃO n.º 1782/2010-Plenário, TC-003.971/2009-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 21.07.2010.)

Embora no caso concreto aqui discutido, o número mínimo de propostas tenha sido atingido, verifica-se que as propostas apresentadas não atendem aos requisitos necessários para serem consideradas válidas.

Como propostas válidas, deve-se entender aquelas que permitam conhecimento amplo sobre os preços de mercado, evitando direcionamentos e a participação de meros licitantes para compor número, com preços não representativos. Sem esses elementos, a pesquisa é inócua, não servindo de parâmetro para a contratação, sendo, portanto, inválidas.

Da existência de vínculo entre empresas licitantes

Sustenta a UFC, novamente, que não há previsão legal para rejeitar propostas de empresas com vínculos entre si, no âmbito de dispensa de licitação.

No caso específico de dispensa de licitação, conforme já registrado nesse relatório, não se admite a participação exclusiva e simultânea de empresas com vínculos societários na consulta de preços ao mercado, conforme Acórdãos TCU 297/2009 – Plenário, 4.561/2010-1ª **Câmara** e Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal.

Aduz a UFC que princípios constitucionais da presunção da boa-fé e da inocência impedem que providências no sentido de rejeitar a pesquisa de mercado cujos consultados tenham vínculos.

Contrapondo tal entendimento, registra-se que outros princípios de ordem constitucional existem, tais como os supra princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, princípios basilares do direito administrativo, os quais devem ser sopesados com os mencionados pela UFC para, no caso concreto, verificar quais prevalecem. Não existe princípio absoluto.

Cotejando-se as decisões emanadas dos órgãos superiores que julgam os atos dos administradores públicos, Tribunal de Contas da União, cujo mérito não pode sequer ser questionado pelo Judiciário, e que orientam juridicamente os administradores federais, Procuradoria-Geral Federal, tem prevalecido a tese que a tutela do interesse público tem prevalecido em situação semelhantes a que ora se avalia.



Alega também que, apesar da existência de recomendação para se realizar consultas sobre vínculos entre as empresas, a comprovação desses vínculos somente serviria para indicar ocorrência de fraude se conjugada com outras informações.

Refuta-se o entendimento acima trazendo a lume, novamente, os julgados do TCU sobre pesquisa de preços no âmbito de dispensa de licitação e o parecer orientativo da Procuradora-Geral Federal, que entendem ser inservíveis pesquisas de mercado nas circunstâncias apresentadas pelo caso concreto sob análise.

A UFC insurge-se contra o Relatório sob o argumento de que não há como caracterizar fraude à licitação pelo simples fato de existirem sócios comuns às empresas licitantes. Aduz que ao fazer isso o relatório vai de encontro a diversos princípios constitucionais.

Impende lembrar que o procedimento de contratação sob exame diz respeito a uma dispensa de licitação cuja pesquisa de mercado baseou-se em propostas elaboradas conjuntamente por 3 (três) empresas participantes, todas elas com vínculos societários entre si. Visto tratar-se de contratação direta, procedimento com divulgação restrita, e tendo sido os escolhidos pela UFC única e exclusivamente empresas com vínculos societários, esse procedimento fere a moralidade administrativa e a isonomia entre potenciais interessados, por privilegiar um grupo específico composto por empresas inter-relacionadas.

No que concerne aos princípios supostamente violados pelo Relatório da CGU, análise acerca desse tema foi realizada e registrada em parágrafos precedentes, sendo desnecessária a sua repetição.

Continuando sua manifestação, a Universidade apresenta mais argumentos para demonstrar que não há vedação legal à participação de empresas com sócios em comum numa mesma licitação, citando acórdãos do TCU que apresentam o mesmo entendimento.

Esta CGU concorda que não há vedação legal à participação de empresas com sócios em comum em licitação, todavia, o fato concreto sob análise trata de uma contratação direta, conforme já alertado anteriormente por esta CGU-Regional, situação distinta das tratadas pelos Acórdãos citados pela UFC.

Para a pesquisa de mercado no âmbito da dispensa de licitação, há diversas decisões do TCU que condenam a prática de consultar exclusivamente empresas que tenham sócios em comum, bem como há parecer jurídico da Procuradoria-Geral Federal com o mesmo entendimento, inclusive fazendo referência aos posicionamentos da Egrégia Corte de Contas.

Alega também que o critério utilizado para convidar as empresas foi exclusivamente o financeiro e que foi arbitrariedade do controle taxar o processo de conluio para favorecer a empresa SERVVAL.

Quanto à alegação de que o critério utilizado pela UFC na escolha das empresas consultadas foi simplesmente o financeiro, sem, no entanto descrevê-lo, torna-se impossível avaliar a ocorrência e adequação do critério supostamente empregado.



Impende informar que o Gestor, no trato com a coisa pública, deve sempre estar comprometido com os deveres da prudência e da boa-administração, se revestindo ainda de maior relevo por ser caso de contratação direta, exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação, e por ser o Gestor sabedor dos antecedentes ocorridos em inúmeros casos de fraude em licitações.

Nesse contexto, o caso em tela apresenta, além das vinculações societárias, uma série de outros elementos que caracterizam indícios de impropriedades cometidas pelas empresas e pelos agentes públicos, os quais devem ser analisados em conjunto, e não separadamente, como o faz a UFC em sua manifestação.

Portanto, não procedem as alegações do Gestor da Universidade de que as conclusões da auditoria estão baseadas simplesmente na existência de vínculo societário, haja vista que todos os elementos de convicção utilizados por esta CGU estão ressaltados no relatório e devidamente suportados por documentação probatória.

Ademais, cabe à Universidade atentar para a orientação do Tribunal, entendendo-a em sua completude, prevista no Acórdão 2.341/2011 – Colegiado, no sentido de que as verificações de vínculo societário devem ser realizadas antes da homologação das aquisições:

“(...) 1.6. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT que ao realizar licitações, verifique junto aos sistemas Sicafe, Siasg, bem como outros sistemas e documentos a que tiver acesso, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame;”

Tal orientação demonstra que não há necessidade de previsão legal específica para que haja a suspensão do procedimento ou até mesmo sua anulação, fundada em indícios de fraude, sem prejuízo de aplicar tal entendimento às contratações diretas. Tal prática encontra amparo no poder-dever de autotutela da Administração Pública que se traduz na prerrogativa de revogar os próprios atos, quando não mais se mostram oportunos, e no dever de anular aqueles que estejam eivados de vícios insanáveis.

Faz-se mister esclarecer que a esta CGU não compete fazer juízo de valor sobre as ações praticadas pelos gestores públicos, mas apenas avaliar a adequação desses atos à luz da legislação vigente e dos princípios que regem a Administração pública. Destarte, não há que se alegar afronta à dignidade dos gestores, ao princípio da presunção de inocência ou ataque à liberdade econômica e ao direito de ampla defesa e do contraditório. Aliás quanto a esse último, registre-se que foi exercido amplamente ao longo dos trabalhos, dadas as inúmeras oportunidades concedidas à Universidade para se manifestar.

Do desencontro das datas nos atos administrativos

No que se refere às inconsistências temporais detectadas por esta CGU nos atos administrativos que compõem o processo de contratação, a UFC argumenta que o desencontro entre datas não configura irregularidade, tratando-se, na verdade, de mera falha administrativa, sem significado jurídico, não podendo ser interpretada como favorecimento à Serval.



O processo de contratação é composto por uma sequência encadeada de atos, que guardam entre si uma ordem cronológica, que, se verificada incoerência pode indicar desrespeito à legislação correlata.

No caso analisado, detectou-se a existência de parecer jurídico com data posterior à assinatura e execução do contrato de serviços proveniente de dispensa de licitação, bem como houve publicação de extrato de dispensa e do contrato em data bem posterior à realização da dispensa e efetiva vigência. Vale destacar que a publicidade desses documentos é requisito legal para lhes dar eficácia.

Destarte, esse fato não pode ser reduzido à mera falha administrativa, pois configura desrespeito a legislação vigente. Ademais, como registrado em análise anterior, a presente irregularidade deve ser analisada em conjunto com as demais ressalvas apontadas neste relatório, para que se possa avaliar a regularidade de todo o procedimento de contratação.

Da quebra de sigilo nas propostas

A UFC discorda do posicionamento firmado por esta CGU no presente relatório, o qual aduz que a semelhança entre as propostas e a proporcionalidade de preços seriam motivos para a administração desconsiderar a pesquisa de preço por quebra de sigilo. A universidade justifica que não há respaldo jurídico para impor aos que ainda não estabeleceram vínculos com ela a preservação do sigilo de suas propostas.

Sobre esse aspecto, consulta ao mercado para contratação direta, teceram-se considerações alhures no sentido de que não se pode consultar simultânea e exclusivamente empresas com sócios em comum, tendo em vista configurar afronta ao princípio da impessoalidade e por haver determinações do TCU e da Procuradoria-Federal condenando tal prática.

No que se refere às evidências de que houve quebra de sigilo das propostas dos consultados, a constatação registra que esse fato, considerado em conjunto com outras evidências, compromete a lisura e a regularidade de todo o processo de contratação de serviços da Universidade.

De fato, não se pode exigir que os interessados em contratar com a Administração mantenham sigilo de suas propostas, porém, uma vez detectada a ocorrência de quebra de sigilo, é dever do Administrador, no trato com os negócios públicos, ser prudente e cauteloso, exigindo dele medidas adicionais para comprovar a idoneidade do processo, principalmente quando se apresentam no processo outras irregularidades. No caso concreto, não é desarrazoado esperar do gestor, para dizer o mínimo, a ampliação da consulta ao mercado, o que não foi realizado. Por outro lado, revela-se completamente desarrazoado que a consulta não tenha sido dirigida, pelo menos, a todo o grupo de empresas que participaram do pregão fracassado. Esta seria a providência minimamente necessária para que se pudesse julgar observado o princípio da Impessoalidade.

A defesa da UFC continua apresentando argumentos de que a pesquisa de preço, regra geral, é utilizada como indicador, para a Administração, da modalidade adequada a ser utilizada no processo de licitatório, bem como balizador da quantidade de recursos financeiros para custear as despesas.



Quanto a esse aspecto não há discordância, porém, é dever lembrar que no presente caso estamos diante de uma contratação direta na qual a própria consulta ao mercado acabou por retornar o preço da contratação e, para além deste fato, tem o condão de limitar, restringir o universo de empresas com possibilidade de vir a ser a escolhida. Nesse contexto, o processo de consulta ao mercado se reveste de importância ainda maior, devendo o Administrador aumentar seu grau de prudência.

A UFC reforça sua posição afirmando que, numa dispensa de licitação, a única finalidade da pesquisa de mercado é a busca do preço razoável, exemplificando esse entendimento com trechos do Acórdão 837/2008- Plenário e 1798/2009 – Plenário.

Sobre a importância da pesquisa de mercado, não há registro neste relatório diferente do que asseverou a UFC, o objetivo primordial é contratar por preço compatível como o de mercado.

Todavia, esse procedimento, quando presentes participantes que não sabem quem são os outros consultados, não é totalmente isento de competitividade. Na medida em que os potenciais fornecedores sabem tratar-se de pesquisa de mercado para fins de contratação direta, este fornece proposta com preços competitivos para ser escolhido como fornecedor.

Contrariamente, na medida em que esses consultados conhecem quanto vai oferecer os demais interessados, permite-se que haja um acerto entre eles, elevando o preço da contratação, sem prejuízo de que os preços sejam estabelecidos em patamares considerados de mercado. De qualquer, considerando as duas situações, há um potencial prejuízo de valor indeterminado.

Quanto aos acórdãos citados, estes apresentam casos concretos em que não são citadas questões subjacentes de natureza semelhante às relatadas aqui, como vínculos entre empresas consultadas, mora nas medidas necessárias a dar continuidade ao pregão etc. Assim, não merecem ser consideradas como referência para o presente caso.

Quanto ao registro na manifestação da UFC de que esta CGU não comprovou que os preços contratados pela dispensa estão acima do de mercado, entende-se que não há necessidade de demonstrar ter havido prejuízo financeiro efetivo, mas de apontar situações de favorecimentos à mesma empresa, Serval.

Alega, por fim, que a Administração, no momento em que o processo foi realizado, não dispunha de mecanismos do Comprasnet para a realização das pesquisas.

Independentemente do fato alegado, inexistência de mecanismo de consulta do Comprasnet, a UFC deixou de detectar evidências claras de existência de vínculos entre empresas, pois suas propostas comerciais apresentavam mesmo endereço e mesmo sítio na Internet. Portanto, prescinde dessa facilidade a detecção dessa irregularidade.

No que concerne à possibilidade de detecção da quebra de sigilo das propostas, não há necessidade de qualquer funcionalidade do Comprasnet, pois bastava comparar as propostas.

Da suspensão dos pregões



A UFC apresenta entendimento de que o presente relatório estabelece um contexto conspiratório a partir da existência de suspensões de pregões, desconsiderando o fato de terem sido precedidas por quebra da rotina administrativa por efeito de ordens judiciais. Acrescenta que tais circunstâncias não dão guarida à classificação de fuga ao processo licitatório e nem ao favorecimento à empresa Serval.

Conforme já esclarecido por esta CGU-Regional, o Relatório apresenta os resultados dos exames efetuados pela Equipe de Auditoria de forma objetiva e isenta, sempre fundados em evidências, a exemplo de legislação aplicada ao caso e documentos presentes nos processos administrativos analisados.

Com efeito, não prospera o argumento de que houve criação de contexto conspiratório. Na verdade, descortinaram-se diversos fatos que favoreceram a contratação e permanência da Serval na execução do contrato de **editoria e marketing** por 19 meses seguidos mediante contratações diretas por dispensa de licitação por emergência, emergência essa criada por condutas de gestores da UFC que rescindiram contrato válido e vigente, bem como por suspenderam pregões numerosas vezes sem fundamentar esses atos coerentemente, conforme pode se depreender da leitura dos fatos narrados minuciosamente evidenciados.

A UFC tece diversos comentários a respeito de suspensões de pregões para contratação de serviços conservação e limpeza da UFC. Por não dizerem respeito às contratações em foco nessa constatação, não serão analisados neste ponto do relatório, sem prejuízo de o serem, no momento adequado.

Por fim, não há conspiração, mas sim uma miríade de irregularidades não esclarecidas satisfatoriamente pela Entidade.

Defendendo a legalidade das suspensões dos Pregões nº 146/2011 e 328/2011, a UFC apresenta extensa explicação sobre os pressupostos de revogação do ato administrativo, ressaltando o aspecto da discricionariedade, fundada na oportunidade e conveniência da administração. Acrescenta que, conforme jurisprudência citada, o mérito desses atos não pode ser questionado nem mesmo pelo Judiciário.

Os atos de suspensão e revogação dos referidos pregões, por afetarem diretamente os direitos e interesses dos administrados, conforme Art. 50 da Lei 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, devem ser obrigatoriamente motivados. A ausência da exposição dos motivos que levaram o pregoeiro e gestores a tomarem tais decisões impede que haja um controle da legalidade do ato, a partir da verificação da existência desses motivos. É o que a doutrina chama de princípio dos motivos determinantes.

Nesse contexto, como bem explicou a UFC, não cabe questionar o mérito do ato, todavia, os motivos devem ser declarados, tornando-se ponto de controle de legalidade, sem que haja qualquer afronta ao poder discricionário da Administração.

Dando prosseguimento a sua manifestação, a Universidade critica o relato feito pela CGU, sobre as contratações dos serviços de editoria e marketing, remontando a 2009, com base no seu acervo documental, sem que tenha havido nexos causal específico para algum resultado ilegítimo.

Enfatiza-se, mais uma vez, conforme registrado na introdução da presente constatação, que a análise remonta ao Exercício 2009, pois, tendo em vista que as contratações vêm



sendo efetivadas por meio de dispensas de licitação emergenciais, fez-se necessário avaliar o histórico das contratações, de modo a evidenciar a ocorrência do fato emergencial.

A universidade, mais uma vez, registra que as conclusões do Relatório são todas baseadas na subjetividade do Auditor.

Quanto a esse entendimento, esta CGU ratifica que seus trabalhos são pautados por isenção e objetividade, bem como seus registros são suportados por documentação adequada.

Conforme já esclarecido, nesse ponto do relatório só foram analisados os trechos da manifestação da UFC que se relacionam aos contratos de editoria e marketing. Todavia, as análises dos demais trechos estão registradas na constatação referentes às contratações dos serviços de conservação e limpeza.

Da terceirização de postos de trabalho

O gestor alega que a existência de terceirizados ocupando funções similares às existentes nos respectivos planos de cargos e carreiras dos órgãos não implica irregularidade, antes de 31/12/2012, pois estaria sob resguardo do Acórdão nº 2681/2011 do TCU.

Esta colocação não se aplica à constatação 2.1.2.1 uma vez que diz respeito à outra constatação do Relatório.

Das causas estruturantes arguidas

A Universidade alega, ainda, que as causas estruturantes apresentadas pela presente constatação, e utilizadas para suportar as tipificações criminais “fuga ao processo licitatório” e “favorecimento da empresa SERVAL” são insuficientes para caracterizar o ilícito e cita julgamento do STJ sobre a matéria.

Preliminarmente, impende registrar que a CGU, por ocasião do exercício das suas competências legais, não tem incumbência, tampouco a pretensão, de tipificar criminalmente a conduta dos gestores públicos eventualmente citados em seus relatos. Tanto o é que não está citado, em nenhum trecho do presente relatório, qualquer artigo do Código penal ou de legislação penal especial atribuindo como crime a conduta dos agentes públicos ou privados citados.

Conforme já registrado alhures neste relatório, a ação de Controle Interno, exercida pela CGU, incumbe tão somente o relato dos fatos considerados impróprios ou irregulares e a descrição do nexos causal relativos à responsabilidade administrativa dos servidores, no exercício de suas funções, fornecendo elementos para que a gestão possa exercer seu papel disciplinar, que se espera a partir da notificação dos fatos e emissão de opinião independente. Simultaneamente, busca fornecer elementos à instância julgadora da gestão, qual seja, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais.



Desta forma, o Controle Interno não se imiscui em esfera que não seja de sua competência, vale dizer, que não lhe é imputada ou requerida como obrigatória a exemplo da tipificação ou a penalização das impropriedades cometidas, que é papel da ação disciplinar do gestor; também não o argui ou orienta sobre assuntos de natureza jurídica, que é o papel das assessorias ou consultorias jurídicas vinculadas à gestão; muito menos julga os atos administrativos, imputando aos responsáveis a apenação por qualquer ilícito cometido, pois é papel reservado ao tribunal administrativo.

A UFC considera haver abuso de poder funcional do auditor e interpreta o relatório como peça acusatória que carece de justa causa para incriminação dos agentes.

Preliminarmente, cabe, nesse aspecto, esclarecer que, “Peça acusatória”, nas palavras de Fernando Capez, significa: “peça iniciadora da ação penal, consistente em uma exposição por escrito de fatos que constituem, em tese, ilícito penal, com a manifestação expressa da vontade de que se aplique a lei penal a quem é presumivelmente seu autor e a indicação das provas em que se alicerça a pretensão punitiva”.

Destarte, o relatório de auditoria em nenhum aspecto pode ser considerado uma peça acusatória. Uma peça acusatória pode até mesmo se utilizar do relatório de auditoria como elemento de prova, mas nunca como peça inicial do processo penal, como seria, por exemplo, uma denúncia do Ministério Público.

É lógico concluir, portanto, que todos os aspectos requeridos pelo gestor, ou por ele utilizados no sentido de desqualificar o trabalho de análise da gestão da unidade, ao classificar o relatório como peça acusatória, são um completo despropósito e servem somente para desviar a atenção do cerne da questão, que são as impropriedades cometidas e identificadas sob um prisma estritamente administrativo.

Da falta de juntada de estudos que determinaram a ampliação de serviços (pregão 003/2009)

- alega ser o requerido pela auditoria é peça apenas burocrática. Considera que seria o inverso, a contratação não poderia ocorrer na existência de estudos que demonstrassem sua desnecessidade;
- alega que não se pode questionar matéria que é de estrita conveniência e oportunidade da administração;
- alega que seria fácil constatar a expansão dos postos de trabalho e assim verificar a necessidade de expansão dos serviços;
- alega que não há enquadramento legal para o que se requer do gestor;
- alega que a auditoria não demonstra a desnecessidade da ampliação da contratação de serviços, nem aponta descumprimento legal, o que se revelaria puro capricho e abuso do controle;
- alega que caso os argumentos não prevaleçam, apresenta documentos que comprovam a necessidade da demanda por novos serviços (DOC 09/10 e 11 dos anexos).



As argumentações, em quase sua totalidade, são as mesmas apresentadas em análises anteriores para as quais não há mais nada a acrescentar, uma vez que já foi demonstrada a pertinência do requerido pela auditoria em relação aos ditames da Lei de Licitações e por estarem equivocadas em relação aos papéis do gestor e do controle interno.

Somente a apresentação dos Documentos de nº 09, 10 e 11 foi objeto de análise adicional. Para os quais se verificou: 1) Em relação aos documentos nº 09 e 10, trata-se da mesma solicitação, apresentada em momentos diferentes - a primeira solicitação, Ofício nº 04/11, foi encaminhada ao Sr. Pró-Reitor de Administração, no dia 03/01/2011, a segunda, Ofício nº 03/11, foi encaminhada no dia 18/01/2011 com os respectivos anexos, que eram os Termos de Referência e as respectivas propostas, e 2) Em relação ao documento nº 11, trata de Minuta de Termo de Referência sem número, sem identificação do pregão a que faz menção, sem data, sem assinatura, sem documentação de encaminhamento, sem nenhum outro elemento intrínseco ao conteúdo (conteúdo) que identifique sua vinculação, destinação ou utilização, sendo impossível sua análise como demonstrativo de necessidade de demanda, conquanto não se constitui em documento válido.

Apesar dos erros de composição dos documentos apresentados com a justificativa, quais sejam: não serem documentos válidos, numeração menor de Ofício emitida em dada posterior à numeração do primeiro documento (deveriam ser sequenciais) e o fato de as propostas anexas ao Ofício nº 04 serem datadas do dia 10/02/2011, ou seja, mais de um mês após o encaminhamento do ofício, sendo que o ofício diz que encaminha propostas, os mesmos foram analisados como justificativas.

Devido ao fato de ser humanamente impossível o encaminhamento de documentos de supostas solicitações de preço com antecedência de mais de um mês, o fato conduz a duas hipóteses: 1) o gestor e sua assessoria novamente se equivocaram e encaminharam para a auditoria, como prova de que havia necessidade de demanda de novos serviços, documentação improvável ou desconexa ao fato em análise, ou 2) existiria realmente uma rede de conspiração contra a gestão da Universidade (nas palavras utilizadas pelo Senhor Reitor), no entanto, movida por agentes internos da entidade que insistentemente cometem erros de numeração de documentos, erros da formulação de propostas, erros no empenhamento das despesas, erros jurídicos, induzindo seus superiores a cometer falhas como esta que ora se apresentam.

Vale registrar, inclusive, que o Ofício nº 32/10/PRADM, de 28/12/2010, no qual o Pró-Reitor de administração encaminha à empresa Alerta e Serviços motivos para a rescisão do contrato é anterior à documentação ora encaminhada, sendo improvável que, juridicamente, pudesse ser considerado como demonstração de demandas pré-existentes.

Pelo exposto e considerando que os dados falam por si, considera-se insuficiente a documentação apresentada, no intuito de, nos termos utilizados pelo gestor, transcritos neste relatório, “configurar” a necessidade de demanda pela prestação de serviços.

Da comprovação de carência de servidores e correspondência nos quadros técnico-administrativos.

Alega que as justificativas para o ponto já haviam sido oferecidas e que, sem explicar os porquês da rejeição, os auditores reapresentam o ponto e apresenta os documentos 12 e 13. Sobre esse aspecto, não cabem novas manifestações em relação ao argumento do



gestor em face de tudo o que já foi apresentado em relatório. Somente vale registrar o fato de que, em nenhum momento, o controle deixou de oferecer suas razões e explicações aos gestores da Universidade, conforme se verifica nos extensos textos de exposição de opinião oferecidos pela equipe de auditores responsável pela auditoria de campo e análises posteriores das justificativas.

Da impugnação de rescisão contratual por existir concomitante procedimento de contratação emergencial.

O gestor alega que a cobrança da auditoria, sem demonstrar algum tipo de desvio de finalidade dos atos praticados, sem contrapor fundamentos que excluam os valores operacionais que devem dar suporte à gestão administrativa acima indicada, revela produto de humor pessoal da autoridade fiscalizadora e não irregularidade real a ser apurada. Tendo em vista que não se oferecem comentários adicionais em face do disposto em análises anteriores, não será realizada nova análise.

Arguição de descaracterização da emergência pelo lapso de tempo

Alega que o tempo é fator determinante para caracterização da emergência antes da tomada de decisão e não para posterior celebração do contrato, que não bastaria a arguição da demora para descaracterizar a urgência, mas sim uma análise das circunstâncias em que a decisão foi tomada e que a administração precisa ter segurança jurídica para realizar os atos. Tendo em vista que não se oferecem comentários adicionais em face do disposto em análises anteriores, não será realizada nova análise.

Reversão de decisão para alteração de edital

Alega que a rejeição de justificativas já apresentadas foi realizada sem contrapor elementos materiais que demonstrassem danos à gestão da UFC. Tendo em vista que não se oferecem comentários adicionais em face do disposto em análises anteriores, não será realizada nova análise.

Análises do pregoeiro em formato processual

Alega que a rejeição de justificativas já apresentadas foi realizada sem contrapor elementos materiais que demonstrassem danos à gestão da UFC e ainda, que a lei não impõe formato processual específico para análises formuladas pelo pregoeiro. Tendo em vista que não se oferecem comentários adicionais em face do disposto em análises anteriores, não será realizada nova análise.

Invocação de razões anteriores para revogação do pregão.

O gestor alega não ser razoável a exigência da auditoria de excessiva burocratização na prática dos atos administrativos, cita a Lei 9.784/99, que diz em seu Art. 50, § 1º a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato e que essa fundamentação referencial legalmente autorizada foi proclamada legítima por sentença judicial - (REsp 1.194.768-PR, DJe 10/11/2011; EDct no AgRg no AREsp 94.942-MG, julgado em 5/2/2013.).



Alega finalmente que, se os argumentos não forem suficientes, que realmente ocorreu um erro de digitação na data da documentação. O Processo P16795/11-99 foi aberto no sistema da Universidade em 31/08/2011. O ofício s/nº /11- EDUFC apresenta a data de 05 de agosto de 2011, porém a data correta é a de 30/08/2011. Ocorreu um erro de digitação. Para comprovar a informação, observa-se a sequência dos fatos no processo. Por exemplo, nas páginas seguintes, mais precisamente na pág.04 consta o ofício de nº 165/11, de 25/08/2011. (Doc. 14).

Não é razoável que se classifique as exigências da auditoria como excessivas em face justamente do que está citado como base para a argumentação do gestor, ou seja, o ato administrativo deve ser pleno. Documentação sem numeração, com datas erradas, sem assinatura, de forma alguma podem ser tratadas como de somenos importância, conquanto deixem de conferir à gestão a transparência e fidedignidade necessárias a boa governança e a legitimidade, principalmente porque, ao contrário do argumentado pelo gestor, raramente encontram-se respaldados por atos posteriores dos superiores hierárquicos que os convalidem.

Deve-se ressaltar não somente a desburocratização dos processos e a simplificação dos atos, uma vez que o controle interno nunca seria contrário a essas ações de melhoria da gestão, mas que, em sua prática, que sejam preservados os princípios que os norteiam, nunca esquecendo que, na simplicidade, deve ser preservada a suficiência dos atos administrativos.

Em relação ao documento apresentado, de nº 14, constante dos anexos da justificativa, o mesmo traz nota de correção da data do documento, com assinatura do Sr. Diretor/Editor aposta ao documento após a realização da auditoria, conforme cópia de documento efetuada em campo, que difere do documento ora encaminhado. Além disso, a notação aposta ao documento, ao invés de corrigi-lo, confunde ainda mais, uma vez que, o documento datado do dia 5, recebe a correção de que, ao invés do dia 25, deveria se lido dia 30, ou seja, a correção não corrigiu o suposto erro cometido.

Conclui-se que a documentação apresentada, ao divergir dos documentos originalmente auditados, devidamente registrados por cópias retiradas quando da realização da auditoria, configura-se em apresentação de documento apócrifo. Considera-se ainda o ato praticado como irregular, na tentativa do gestor remediar o erro ou omissão profissional cometida. Tal remendo a documentos, nas circunstâncias em que se apresentam, configura nova impropriedade e mostra-se inócuo para suprimir a lacuna identificada. A correção pretendida, poderia ter sido feita de ofício, ratificando a data aposta ao documento, de forma correta.

Cabe, portanto ao Tribunal de Contas, diante dos relatos apresentados julgar os atos administrativos realizados à época, bem como os fatos subsequentes à auditoria realizada.

Inserção de motivação de pedido de desistência e inserção de motivação de suspensão de pregão.

Alegam-se argumentos já apresentados nos outros pontos, referentes ao excesso de burocracia, ao direito de convalidação dos atos pela administração, da preservação dos princípios de razoabilidade e eficiência administrativa, da segurança jurídica e da



economicidade. Desta forma, não foram realizados comentários adicionais em face do disposto em análises anteriores.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina de apuração de vínculos entre empresas participantes de cotações de preços para a contratação por dispensa de licitação, garantindo que haja, no mínimo, 3 (três) propostas de empresas sem vínculos entre si.

Recomendação 2: Avaliar a atuação da Comissão Permanente de Controle Interno, especialmente quanto ao quantitativo e capacitação dos integrantes e quanto à metodologia empregada para a identificação de falhas e irregularidades. Finalizada a avaliação, promover as melhorias necessárias.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade pela ocorrência dos fatos relatados, com relação ao Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, ao Pregoeiro, à Diretora do Departamento de Administração à época e ao Pró-Reitor de Administração à época.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Favorecimento da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda em contratos de terceirização de serviços de limpeza, por meio de suspensões e revogações de Pregões, seguidas de Dispensas de Licitação emergenciais, onde se comprovaram vínculos entre as participantes das cotações de preços.

Fato

Relatam-se, nos parágrafos que seguem, os resultados da análise efetuada nas contratações de terceirização de serviços de limpeza e conservação, especialmente no que tange aos contratos firmados entre a Universidade Federal do Ceará e a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), vigentes durante o Exercício 2012. Vale adiantar que a análise remonta ao Exercício 2006, pois, tendo em vista que as contratações vêm sendo efetivadas por meio de dispensas de licitação emergenciais, fez-se necessário avaliar o histórico das contratações, de modo a evidenciar a ocorrência do fato emergencial.

Visando à contratação de serviços de limpeza, higienização e conservação das áreas internas e externas e serviços gerais dos seus *campi* e de unidades isoladas, a Universidade Federal do Ceará firmou contrato com a empresa Serval Serviços e Limpeza, com vigência de 03/12/2006 a 02/03/2012 (incluindo Termo Aditivo), resultante do Pregão Eletrônico nº 59/2006, processo 19089/05-32, no valor anual contratado inicialmente de R\$ 3.212.703,48. Após sucessivos reequilíbrios econômico-financeiros, o valor anual do contrato, no Exercício 2011, alcançou o montante de R\$ 6.050.858,64.

Da análise do processo, verificaram-se as seguintes situações:

- inicialmente, foi publicado no Diário Oficial da União de 24/05/2006 o Pregão Eletrônico nº 17/2006, processo 19089/05-32, cuja etapa de lances estava prevista para o dia 06/06/2006;



- consta no processo Termo de Recebimento que informa a retirada do edital por meio da Internet pelas empresas MAP SERVIÇOS TÉCNICOS, ELITE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS e STAR SERVICE TERCEIRIZAÇÃO S/S LTDA.;
- em 05/06/2006, a licitação foi suspensa e, em 10/10/2006, cancelada, sem constar no processo qualquer justificativa para tais atos;
- em 18/10/2006, foi publicado novo Edital para o mesmo objeto, Pregão Eletrônico nº 59/2006, estabelecendo a etapa de lances para o dia 31/10/2006;
- durante a etapa de lances, a melhor proposta ofertada foi a da empresa E B Cardoso (R\$ 3.171.100,00), seguida pelas empresas JM – Administradora de Imóveis e Serviços Gerais (R\$ 3.171.200,00), Construtora Maranata Ltda. (R\$ 3.174.000,00), Boulim Serviços Ltda. (R\$ 3.211.000,00) e Serval Serviços e Limpeza Ltda. (R\$ 3.212.703,48);
- em desacordo com o que determina o §5º do Art. 25 do Decreto 5.450/2005, o pregoeiro solicitou a apresentação das propostas das empresas E B Cardoso, CNPJ nº 34.849.836/0001-87, JM – Administradora de Imóveis e Serviços Gerais, CNPJ nº 03.100.723/0001-50, Construtora Maranata Ltda., CNPJ nº 03.325.436/0001-49, e Serval Serviços e Limpeza Ltda., CNPJ nº 07.360.290/0001-23, simultaneamente, conforme se verifica a seguir:

Troca de Mensagens	Data	Mensagens
Pregoeiro	31/10/06 09:41	O licitante vencedor desta sessão deverá enviar planilha atualizada com maior urgência vide e-mail:cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br
Sistema	31/10/06 10:01	Srs. Fornecedores, após o encerramento do(s) item(s), será iniciada a fase de aceitação das propostas. Favor acompanhar através da consulta "Acompanha aceitação/habilitação/admissibilidade"
Pregoeiro	31/10/06 10:14	Para E B CARDOSO - Sr fornecedor enviar planilha atualizada via e-mail para cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br.
Pregoeiro	31/10/06 10:15	Para JM - ADMINISTRADORA DE IMOVEIS E SERVICOS GERAIS LTDA - Sr fornecedor deverá enviar planilha atualizada via e-mail para:cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br.
Pregoeiro	31/10/06 10:17	Para SERVAL SERVICOS E LIMPEZA LTDA. - Sr fornecedor deverá enviar planilha atualizada via e-mail para:cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br.
Pregoeiro	31/10/06 10:19	Para E B CARDOSO - Sr fornecedor deverá enviar planilha atualizada via e-mail para:cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br, bem como documentação.
Pregoeiro	31/10/06 10:30	Para CONSTRUTORA MARANATA LTDA. - Sr fornecedor deverá enviar planilha atualizada via e-mail para:cplufc@ufc.br e jomar@ufc.br.

- constatou-se que não foi solicitada a proposta da empresa BOULIM SERVICOS LTDA., CNPJ nº 05.417.417/0001-78, que ofertou lance no valor de R\$ 3.211.000,00. Motivo: entendeu-se que foi desclassificada por não atender aos itens 2.1.2 e 2.1.3 do Edital (Termo de Vistoria). Vale notar que não constam no processo as Declarações de Vistoria das demais licitantes. Consta no processo, no entanto, relação das empresas que teriam realizado a visita, sem data e sem



assinatura (fl. 291), que, de acordo com o pregoeiro, foi emitida pela Divisão de Zeladoria da UFC;

- a Superintendência de Planejamento e Operações - PLANOP/CAA analisou as propostas das empresas EB CARDOSO, JM ADMINISTRADORA e CONSTRUTORA MARANATA. A análise, constante às fls. 292 a 297 do processo e assinada pelo Coordenador da PLANOP/CAA, opina pela desclassificação das 3 (três) empresas, pelos motivos a seguir expostos;

Empresa	Motivo da desclassificação
EB CARDOSO	<ol style="list-style-type: none"> 1. inexecuibilidade do valor cotado para fornecimento de material de limpeza/equipamentos, qual seja, R\$ 18,35 por posto; 2. erro no cálculo do valor do vale transporte (R\$ 35,00 quando deveria variar entre R\$ 49,06 e R\$ 61,36, de acordo com o salário-base); 3. inexecuibilidade do valor cotado para o item Manutenção e Depreciação de Equipamentos (R\$ 1,83 por posto), e 4. considerou-se muito baixo o percentual informado para o Lucro (0,5%).
JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS	<ol style="list-style-type: none"> 1. erro na multiplicação do preço mensal pelo quantitativo, gerando uma divergência de R\$ 7,12 a menor. Vale lembrar o valor total da proposta, R\$ 3.171.207,12 anuais; 2. valor total dos encargos considerado muito baixo, 68,99%; 3. valor cotado para os uniformes considerado irrisório, R\$ 3,00 ou R\$ 4,00, dependendo da categoria; 4. valor cotado para o item Manutenção e Depreciação de Equipamentos, R\$ 1,32, considerado irrisório, e 5. erro de cálculo gerando divergência correspondente a R\$ 15.659,04 anuais.
CONSTRUTORA MARANATA LTDA.	<ol style="list-style-type: none"> 1. valor total dos encargos considerado muito baixo, 67,69%, e 2. erro no cálculo do valor do vale transporte (variando de R\$ 36,26 a R\$ 48,56, quando deveria variar entre R\$ 49,06 e R\$ 61,36, de acordo com o salário-base).



- em que pese não constar no processo análise a respeito da proposta da empresa Serval (5ª classificada), o então Pró-Reitor de Administração, no uso de suas atribuições, homologou o certame em 01/12/2006, sagrando-a vencedora, e
- em 03/12/2006, a UFC firmou o Contrato nº 156/2006 com a SERVAL SERVIÇOS E LIMPEZA LTDA., no valor anual de R\$ 3.212.703,48.

A respeito da desclassificação das empresas EB CARDOSO, JM ADMINISTRADORA e CONSTRUTORA MARANATA, faz-se importante tecer as seguintes considerações:

- erros, omissões ou incorreções no preenchimento da planilha de custos e formação de preços não constituem, isoladamente, motivo para a desclassificação da empresa vencedora da etapa de lances, por afrontar o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e em vista da previsão editalícia constante do item 7.02, que autoriza o pregoeiro a negociar com o licitante vencedor. Vale trazer à baila, ainda, o teor dos Acórdãos TCU nº 2104/2004-Plenário e nº 1791/2006-Plenário. Considera-se de bom alvitre e favorável à contratação da proposta mais favorável à Administração Pública que o pregoeiro proporcione nova chance à vencedora da fase de lances, de modo que esta tenha a oportunidade de adequar sua planilha de composição de custos, desde que reste inalterado o valor global da proposta;
- quanto ao valor cotado para Material de Limpeza e Equipamentos pela EB Cardoso, R\$ 18,35 por posto, o Coordenador da PLANOP, em sua análise, limitou-se a informar que o valor seria muito baixo para cobrir os custos, considerando-o inexecutável. Note-se que não consta no processo qualquer diligência encaminhada à empresa, a fim de oferecer-lhe a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta ou, ainda, em se tratando de erro, de corrigi-lo, desde que mantido o valor total da proposta. De se notar, ainda, que a empresa contratada cotou esse item em R\$ 23,33 por posto, valor considerado executável pela Universidade. Não ficou, portanto, suficientemente claro que valor a Unidade considera executável e que parâmetros foram utilizados para definir tal valor;
- o Coordenador também considerou irrisórios os valores cotados para Manutenção e Depreciação de Equipamentos pelas empresas EB Cardoso e JM Administradora de Imóveis e Serviços Gerais. A esse respeito, sendo os equipamentos de propriedade da empresa, vale lembrar o disposto na parte final do art. 44, §3º, a seguir transcrito, no sentido de que constituem exceção à possibilidade de declaração de inexecutabilidade parcelas referentes a materiais e equipamentos de propriedade do licitante. Não há, portanto, que se falar em valores irrisórios para esse item;

“§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.” (grifo nosso)

- de forma semelhante, sem justificativa e sem dar à empresa vencedora da fase de lances a oportunidade de se manifestar ou de corrigir sua planilha, a Universidade entendeu o percentual de lucro aplicado, 0,5%, muito baixo.



Ressalte-se que a empresa contratada definiu em 1,0% seu percentual de lucro, valor aceito pela Universidade. Não ficou, portanto, suficientemente claro que valor a Unidade considera exequível e que parâmetros foram utilizados para definir tal valor;

- as empresas JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS e CONSTRUTORA MARANATA LTDA também foram desclassificadas por considerar a Universidade que os valores de encargos sociais cotados seriam irrisórios. Ressalte-se que as empresas cotaram, respectivamente, 68,99% e 67,69%, valores muito próximos ao contratado, 69,12%, restando obscuros os parâmetros utilizados para considerar irrisórios tais valores, e
- por fim, o valor cotado pela empresa JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS para os uniformes, R\$ 3,00 e R\$ 4,00, a depender da categoria, também foi considerado irrisório. Perceba-se, mais uma vez, a proximidade dos valores considerados irrisórios com o contratado, no valor de R\$ 5,00 (exceto o de Técnico Agrícola, no valor de R\$ 5,74). Não constam no processo documentos capazes de validar a opinião exarada na análise da proposta, restando a esclarecer o valor a partir do qual o preço seria considerado exequível e em que base se encontra alicerçado este valor. Perceba-se, ainda, que não foi oferecida oportunidade à empresa de se manifestar.

Tecidas essas considerações, entende-se que a desclassificação das empresas não foi suficientemente motivada, tendo em vista que não foi dada oportunidade às empresas de demonstrar a exequibilidade de suas cotações, tampouco de corrigir erros de cálculo. Além disso, a Universidade não logrou demonstrar os parâmetros utilizados para a definição dos valores mínimos aceitáveis, fato que toma relevo na medida em que foram rejeitados preços muito próximos aos contratados.

Com a proximidade do fim da vigência do Contrato nº 156/2006, de 5 (cinco) anos, finda em 02/12/2011, foi solicitada a abertura do Pregão Eletrônico nº 243/2011, Processo nº 21547/11-04, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza e conservação, com fornecimento de equipamentos, materiais de consumo e utensílios, nas áreas internas e externas da Universidade Federal do Ceará, na Capital e no Interior do Estado, conforme Ofício nº 152/11-DAA-PR/ADM-UFC, de 29/09/2011, de lavra do Diretor do Departamento de Atividades Auxiliares.

A sessão pública do Pregão estava prevista para 26/10/2011, o que não chegou a ocorrer porque, nessa mesma data, o certame foi suspenso pelo pregoeiro, que justificou no sistema Comprasnet que a suspensão se deu pela necessidade de avaliação de Mandado de Segurança. A suspensão foi publicada no Diário Oficial da União de 27/10/2011.

Em 03/11/2011, o Pregão foi reaberto e foi estabelecida nova data para a sessão pública, 17/11/2011. O certame, no entanto, foi mais uma vez suspenso pelo pregoeiro, em 11/11/2011, que justificou o fato no Comprasnet como consequência de processo judicial. Em vista da suspensão, o contrato foi prorrogado, por 3 (três) meses.

Vale ressaltar que foram impetrados dois Mandados de Segurança, consoante consulta no sítio www.jfce.jus.br:

- Mandado de Segurança nº 0014250-26.2011.4.05.8100, 2ª Vara Federal - impetrado pela empresa Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda., autuado em 21/10/2011, objetivando a anulação de cláusulas apontadas como ilegais no



Pregão Eletrônico nº 243/2011. Em 24/10/2011, foi proferida liminar determinando a suspensão, ou o cancelamento, caso já concluído, do certame licitatório, até a total adequação do Edital e da Planilha de Custos e Formação de Preços à legislação. Determinou, ainda, que a autoridade impetrada procedesse à publicação de novo Edital. A Procuradoria Federal foi intimada em 23/11/2011.

-
- Mandado de Segurança nº 0014284-98.2011.4.05.8100, 2ª Vara Federal - impetrado pela empresa Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda., autuado em 24/10/2011, objetivando a anulação de cláusulas apontadas como ilegais no Pregão Eletrônico nº 243/2011. Em 21/11/2011, foi proferida liminar determinando a suspensão, ou o cancelamento, caso já concluído, do certame licitatório, até a total adequação do Edital e da Planilha de Custos e Formação de Preços à legislação. Determinou, ainda, que a autoridade impetrada procedesse à publicação de novo Edital. A Procuradoria Federal foi intimada em 30/11/2011.

Em virtude do encerramento do contrato com a empresa Serval – Serviços e Limpeza Ltda. no dia 03/03/2012 e da suspensão do Pregão Eletrônico nº 243/2011, foi solicitado, por meio do Ofício nº 026-12/DAA/PRADM, de 23/02/2012, ao então Pró-Reitor de Administração, a contratação emergencial dos seguintes serviços, por meio da Dispensa nº 34/2012:

QUADRO DE QUANTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	
Tipo do posto	Quantidade de postos de trabalho
Auxiliar de serviços gerais com insalubridade	2
Auxiliar de serviços gerais sem insalubridade	14
Capataz	21
Jardineiro	27
Podador	8
Supervisor de serviços	11
Tratorista	4
Zelador com insalubridade	26
Zelador sem insalubridade	293
Total geral dos postos na UFC	406

Destaque-se que o objeto da Dispensa nº 34/2012 é mais amplo do que o do Pregão Eletrônico nº 243/2011, que fundamentou a dispensa, pois inclui os serviços de Auxiliar de serviços gerais com insalubridade, Auxiliar de serviços gerais sem insalubridade, Capataz, Jardineiro, Podador, Supervisor de serviços e Tratorista.

Em 23/02/2012 o então Pró-Reitor de Administração, após o seu acordo no requerimento e determinou o encaminhamento do processo ao Procurador Geral da UFC, para os procedimentos legais. Destaque-se que, a esta época, o Pregão já estava suspenso há mais de 3 (três) meses, não havendo justificativa plausível para o fato, já que os Mandados de Segurança determinavam que o Pregão fosse suspenso até a adequação do Edital e de seus anexos, não se vislumbrando a necessidade de tamanho lapso temporal para realizar tais adequações. Em 27/02/2012, foram encaminhados os Ofícios nº 030-12, nº 031-12 e nº 032-12/DAA/PRADM às empresas Gestor Serviços Empresariais Ltda., Serval – Serviços de Limpeza Ltda. e Nova Aliança Consultoria, Gestão Patrimonial e Serviços Ltda., respectivamente, solicitando a apresentação de



propostas de preços dos serviços já mencionados, com o custo de cada tipo de posto detalhado. As empresas encaminharam as seguintes propostas:

Empresa	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
Gestor Serviços Empresariais Ltda.	810.937,20	4.865.623,20
Serval Serviços e Limpeza Ltda.	683.660,30	4.101.961,80
Nova Aliança Consultoria, Gestão Patrimonial e Serviços Ltda.	822.796,33	4.936.777,99

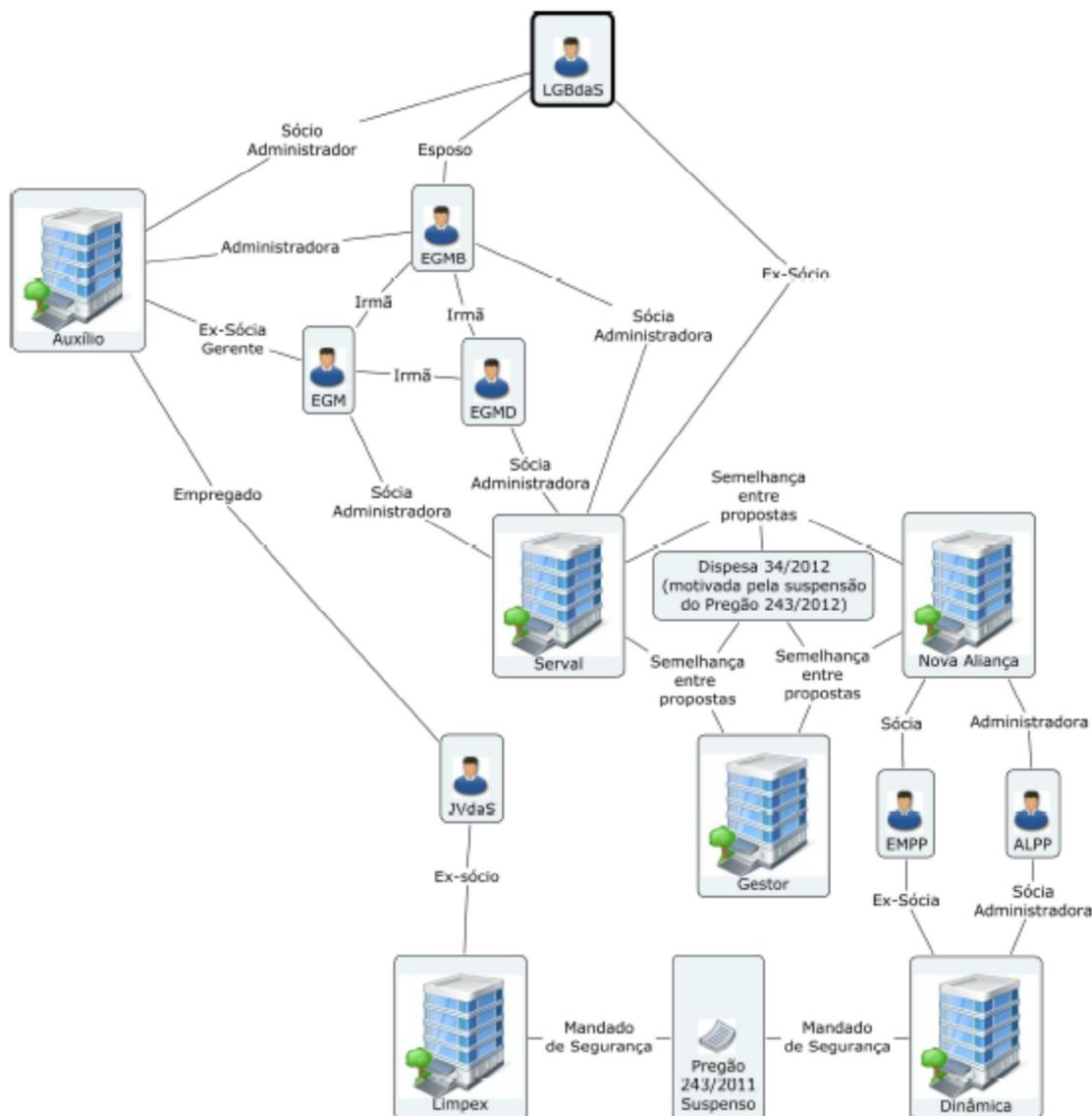
Por meio do Ofício nº 041-12/DAA/PRADM, de 02/03/2012, encaminhado ao Pró-Reitor de Administração à época, o Diretor do Departamento de Atividades Auxiliares informou que a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. apresentou menor valor final.

O Departamento de Atividades Auxiliares encaminhou o processo à Procuradoria Federal, em 22/03/2012, que emitiu o Parecer nº 477/2012-UFC, no mesmo dia, com o seguinte teor: *“Matéria similar já foi apreciada através do Parecer nº 480/11-PF/UFC (Proc. 23067-P3834/11-14), cujas conclusões adoto para o presente caso, convalidando a contratação. (Cópia anexa).”* Para tanto, foi anexado ao processo cópia do Parecer nº 480/11-PF/UFC e a primeira página do contrato firmado no processo nº 23067-P3834/11-14. Ressalte-se que o Parecer datado de 22/03/2012 somente foi aprovado em 28/03/2012. Destaque-se, no entanto, que, em 02/03/2012, ou seja, 26 dias antes da aprovação do Parecer da Procuradoria Federal, foi declarada a dispensabilidade de licitação, com fulcro no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, pelo Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, e ratificada pelo então Pró-Reitor de Administração. O extrato de dispensa de licitação nº 34/2012 foi publicado no DOU Nº 65, seção 3, em 03/04/2012, com valor Global de R\$ 4.101.961,80.

O contrato nº 15/2012, decorrente da dispensa em tela, com vigência de 03/03/2012 a 02/09/2012, foi firmado 25 dias antes da aprovação do Parecer. O extrato do contrato foi publicado no DOU nº 67, seção 3, em 05/04/2012. Registre-se que as Certidões inseridas no SICAF das empresas Serval Serviços e Limpeza Ltda. e Gestor Serviços Empresariais Ltda. somente foram emitidas em 16/05/2012.

Por oportuno, ainda a respeito da dispensa de licitação, vale destacar que as empresas que participaram da consulta de preços e das impugnações ao edital aqui relatadas possuem ligações societárias e/ou vínculos de parentescos entre si, conforme demonstrado no esquema a seguir:





- os preços unitários constantes das propostas das três empresas guardam proporcionalidade praticamente constante, fato incompatível com o acaso, constituindo evidência de que não houve sigilo das propostas e indicando que houve interação entre as consultadas.

Categoria	Preço Nova Aliança (R\$)	Preço Gestor (R\$)	Preço Serval (R\$)	Preço Nova Aliança/ Preço Gestor	Preço Nova Aliança/ Preço Serval
Auxiliar de Serviços Gerais com insalubridade	2.275,08	2.243,51	1.916,65	1,01	1,19
Auxiliar de Serviços Gerais sem insalubridade	1.996,98	1.968,05	1.655,77	1,01	1,21
Capataz	2.027,59	1.998,37	1.686,74	1,01	1,20
Jardineiro	2.027,55	1.998,33	1.686,70	1,01	1,20
Podador	2.027,59	1.998,37	1.686,74	1,01	1,20
Supervisor de Serviços	2.154,20	2.123,78	1.804,14	1,01	1,19



Tratorista	2.195,53	2.164,72	1.842,68	1,01	1,19
Zelador com insalubridade	2.275,08	2.243,51	1.916,65	1,01	1,19
Zelador sem insalubridade	1.996,98	1.968,05	1.655,77	1,01	1,21

Dessa forma, conclui-se que as empresas que impetraram os mandados de segurança findaram por provocar dispensa de licitação da qual participaram empresas a elas vinculadas, tendo sido uma delas efetivamente contratada. Vale notar, ainda, que a Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda. e a Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda. contrataram o mesmo escritório de advocacia e pleitearam a exclusão das mesmas cláusulas, tendo sido as ações autuadas com 3 (três) dias de diferença. Por outro lado, em vista da ausência de sigilo das propostas e da interação entre as consultadas, a pesquisa de preços torna-se inócua, pois ausente o pressuposto da competitividade.

Em 27/04/2012 e em 30/04/2012, foram proferidas as sentenças, relativas aos dois mandados de segurança, as quais reconheceram em caráter definitivo a nulidade das cláusulas apontadas e determinaram a retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº 243/2011. Determinaram, ainda, que a autoridade impetrada procedesse à publicação de novo Edital.

Em 09/05/2012, a Procuradoria-Federal da UFC encaminhou ao então Pró-Reitor de Administração, por meio do Memo nº 145/12-PG, a publicação da decisão que confirmou a liminar do Mandado de Segurança impetrado pela Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda. Em 12/06/2012, a Procuradoria Federal encaminhou o processo nº 23067-P13742/12-05 ao presidente da Comissão de Licitação para dar cumprimento à decisão judicial proferida no Mandado de Segurança nº 0014284-98.2011.5.05.8100, impetrado pela Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda.

Somente em 09/08/2012, mais de 3 (três) meses depois da decisão judicial, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal para análise do novo Edital do Pregão Eletrônico nº 243/2011, com data da sessão pública prevista para 10/09/2012. O Procurador, por meio do Parecer nº 1210/2012-PF/UFC, de 27/08/2012, opinou pelo prosseguimento do certame licitatório, tendo a Universidade publicado a reabertura do certame em 28/08/2012.

A empresa Limpex, então, em 03/09/2012, apresentou nova impugnação ao Edital, desta vez no âmbito administrativo, tendo a Procuradoria se manifestado a favor da empresa, o que motivou nova suspensão do Pregão, cujo aviso foi publicado no dia 06/09/2012. O certame foi novamente reaberto em 10/09/2012, com data para a etapa de lances prevista para o dia 20/09/2012. Na data prevista, a Universidade deu seguimento ao certame. O Pregão, então, foi adjudicado pelo pregoeiro e homologado pela Pró-reitora de Administração, no dia 12/11/2012, tendo sido contratada a empresa Criart Serviços de Terceirização de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.783.832/0001-70).

Conclui-se, diante do exposto, que houve favorecimento à empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23) na contratação de serviços de limpeza para a Universidade, especialmente quando da realização do Pregão Eletrônico nº 59/2006 e da Dispensa de Licitação nº 34/2012. Quando da realização do referido Pregão, o pregoeiro desclassificou as 3 (três) primeiras classificadas na fase de lances, sem motivação comprovada e sem oferecer às empresas a oportunidade de se manifestar e/ou de adequar sua planilha de composição de custos. Quanto à Dispensa de Licitação nº



34/2012, que teve como justificativa a suspensão do Pregão nº 243/2011, percebeu-se que a suspensão foi injustificadamente longa, não servindo, portanto, de motivação para a dispensabilidade da contratação. Por outro lado, identificou-se a existência de vínculo entre as empresas participantes da pesquisa de preços, o que a torna nula, em vista da ausência do pressuposto da competitividade.

Causa

Contribuíram, ainda, para a ocorrência dos fatos as condutas dos agentes públicos, a saber:

- o Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças declarou a dispensabilidade das contratações consideradas emergenciais, apesar de não terem sido caracterizados fatos emergenciais e do flagrante vínculo entre as empresas participantes da cotação de preços. A declaração permitiu que o processo de contratação fluísse, findando na fuga ao processo licitatório e no favorecimento da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.
- o Pregoeiro, por sua vez, cancelou imotivadamente um pregão para, em seguida, em outro pregão, desclassificar empresas sem motivação suficiente, favorecendo a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. Ademais, promoveu reiteradas suspensões em pregões, vale dizer, excessivamente longas, prejudicando o andamento e a competitividade dos certames. Reconhece-se, quanto ao Pregão nº 243/2011, que o advento de Mandados Judiciais, em outubro/novembro de 2011, prejudicou o andamento do certame, no entanto, observou-se que as medidas cautelares proferidas determinavam a suspensão do certame licitatório até a total adequação do Edital e da Planilha de Custos e Formação de Preços à legislação, para posterior publicação de novo Edital. A Universidade, portanto, não necessitaria esperar a decisão definitiva, que ocorreu em abril de 2012, para adequar seu Edital e dar andamento ao certame. Mesmo assim, somente em agosto de 2012, quase dez meses depois dos Mandados de Segurança, foi encaminhado novo Edital para análise por parte da Procuradoria da UFC, tendo o novo Edital sido publicado em 28/08/2012. As suspensões serviram de justificativa para a fuga ao processo licitatório e para o favorecimento da empresa contratada. Ademais, cancelou imotivadamente um pregão para, em seguida, em outro pregão, desclassificar empresas sem motivação suficiente, favorecendo a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.

o Pró-Reitor de Administração à época ratificou as declarações emitidas pelo Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, falhando em seu dever de supervisão, tendo em vista que brotam dos processos irregularidades facilmente identificadas, tais como o vínculo entre as empresas e a não evidenciação do fato emergencial. O agente público também falhou em seu dever de supervisionar os atos do pregoeiro, pois igualmente evidentes as falhas processuais, em vista das recorrentes e excessivamente longas suspensões dos pregões e das ilegalidades apontadas. Ressalte-se que a falta de controle a respeito dos atos do Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, bem como do pregoeiro, constituem infração ao dever instituído pelo art. 17 do Regimento Interno da Reitoria, aprovado pela Resolução CONSUNI nº 16, de 27/09/2012, e alterado pela



Resolução CONSUNI nº 19, de 05/11/2012. Essas condutas possibilitaram a fuga ao processo licitatório, por meio de dispensas de licitação e de irregularidades praticadas em pregão eletrônico, favorecendo indevidamente a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento S/N, de 13/3/2013, assinado pela Pró-Reitora de Administração da UFC, em nome da Reitoria, foi apresentada manifestação, da qual se extrai, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

"1.2- Item 1.1.1.2- CONSTATAÇÃO-06 (serviços de limpeza)

a) Ao tratar a CGU/Regional de um pregão desencadeado nos idos de 2006 (P.E. nº 17/06), torna a impor dificuldade de análise de atos de gestão distantes no tempo, impondo fragilidade a qualquer esclarecimento a ser proferido, porquanto o decurso de sete anos ocasiona intempéries em qualquer memória processual, sendo, inclusive, motivo para prescrição jurídica em diversas searas.

Nesse sentido, evocar o histórico de tal processo pretérito impõe risco para quem se manifesta a seu respeito, sendo essa insegurança a motivação do instituto jurídico da prescrição.

O próprio relatório da CGU/Regional, ao adentrar os meandros do processo referido, optou por tecer considerações, em detrimento de alguma deficiência de informação em decorrência da época auditada.

Assim sendo, torna-se imperioso reavaliar as constatações relacionadas ao processo licitatório em questão, a fim de que se constate, de fato, a legalidade de todos os atos inerentes ao procedimento adotado.

Encaminha-se, em anexo, cópia do ofício nº 056/13/WDOO, de 11/03/2013, por meio do qual são prestados esclarecimentos específicos acerca dos procedimentos levados a cabo nos idos de 2006, indicando a plena regularidade da atuação dos gestores responsáveis.

b) Suspensão do pregão 243/2011 (p.17) - segundo o relato proferido pela CGU-CE, a Universidade suspendeu o referido pregão reiteradamente e com demora excessiva. Todavia, conforme transcrito no próprio relatório é de conhecimento dessa controladoria a existência dos mandados de segurança, cuja liminar determinou a imediata suspensão dos pregões, impossibilitando o correto deslinde.

Data vênia, o cumprimento de decisão judicial - quer liminar, quer definitiva - é cogente, ou seja, obriga a todos a quem é dirigida, inclusive á Administração Pública e a seus agentes, sob pena de responsabilização pela sua desobediência.

A obediência a ordem judicial é indiscutível, independentemente de quem figura no pólo ativo ou passivo. Ademais, compete exclusivamente ao Poder Judiciário a análise da legitimidade das partes.



Para que não paire dúvidas acerca dos fatos reais faz-se necessário registrar a ordem das ocorrências, então vejamos:

A primeira decisão judicial liminar (MS nº 0014250-26.2011.4.05.8100), proferida em 24/10/2011, adveio à data da sessão pública do referido pregão (26/10/2011), e determinou sua suspensão, havendo sido devidamente acatada aos 26/10/2011

Com a reabertura do pregão (03/11/2011), após acatamento das determinações, a UFC foi surpreendida pela existência de novo Mandado de Segurança (001428498.2011.4.05.8100), tomando, a título de medida de cautela, sufragada em juízo de discricionariedade, decisão pela suspensão (17/11/2011), devidamente fundamentada "em consequência de processo judicial".

Na sequência dos fatos, foi proferida nova medida liminar em 21/11/2011, com intimação datando de 30/11/2011, determinando nova suspensão do pregão, suspensão essa que perdurou até a apreciação final da demanda judicial.

Nesse sentido, imprescindível realçar que os inúmeros questionamentos acerca dos problemas enfrentados pela Administração da UFC com relação ao Pregão Eletrônico nº 243/2011 foram esboçados no âmbito dos órgãos de controle, sobretudo do Tribunal de Contas da União, no bojo do processo nº 034.463/2011-9, por meio do qual, aquela Corte Superior de Contas não constatou irregularidades nos atos praticados pelos pregoeiros, bem como dos gestores.

A UFC, portanto, se viu obrigada a prorrogar a vigência do contrato anterior por três meses, prazo que entendeu suficiente para a resolução do impasse judicial. Contudo, tal período, novamente, findou sem decisão judicial definitiva. Portanto, está incontestavelmente justificada a contratação via dispensa emergencial.

Deste modo, fica evidente que as contratações diretas se deram em virtude da delonga judicial. A emergência foi flagrante, devido à natureza dos serviços prestados vincularem-se à limpeza de áreas internas e externas, conduzindo a Administração Superior a desenvolver o processo de contratação direta.

Note-se que o serviço de limpeza é de natureza essencial e de caráter continuado, logo, a situação instaurada carecia de medidas rápidas para evitar prejuízos irreparáveis à sociedade. O processo de contratação foi encaminhado à Procuradoria em tempo hábil, porém, o parecer foi concluído a posteriori em virtude da extensa e cediça problemática judicial que envolvia a matéria, somado à deficiência de pessoal da procuradoria desta UFC. Ressalte-se que o parecer quando emitido convalidou todos os atos sem ressalvas.

*Impende, ademais, informar que essa Dispensa nº 34/2012, logrou conjugar as contratações almejadas em dois procedimentos licitatórios distintos. Os serviços previstos para contratação emergencial advieram do multireferido Pregão nº 243/2011 (suspenso pelas razões referendadas supra) e do Pregão Eletrônico nº 305/2011 (suspenso aos 22/11/2011 - DOU 05/12/2011), o qual previa serviços específicos para **manutenção das áreas verdes da UFC.***

c) Ausência de garantia contratual; A informação relatada de descumprimento à cláusula contratual a exigir prestação de garantia, não procede, porquanto a mesma



foi exigida e devidamente prestada pela empresa, conforme cópia do ofício nº 054/13/WDOO, 07/03/2013, em anexo.”

A partir da manifestação apresentada após os trabalhos de campo, analisou-se o Ofício nº 047/13/WD00, anexo à manifestação, que trouxe considerações acerca da realização do Pregão nº 59/2006, do qual se extraíram os seguintes trechos para reprodução:

“

1) *EB CARDOSO: Motivo da desclassificação:*

1- *Inexequibilidade do valor cotado para pagamento de material de limpeza/equipamentos, qual seja, R\$ 18,35 por posto de serviço e a empresa vencedora cotou R\$ 23,33 por posto. Ao recomendar a desclassificação da referida empresa quanto a este item, a razão está no fato de que o objeto do contrato contempla tanto as áreas externas como as internas, o que exige um quantitativo significativo de material e, principalmente, equipamentos. Especificamente quanto a equipamentos deve-se ressaltar, inclusive, a exigência de um trator equipado com grades de arrasto, carroceria e carroceria -tanque. Ao comparar o valor da empresa EB CARDOSO, com a empresa SERVAL SERVIÇOS E LIMPEZA LTDA, constata-se a diferença na cotação deste item na ordem de 27,13%. Outro fator a ser considerado é que SERVAL, no que diz respeito a equipamentos, e em razão que ela empresa já mantinha contrato com a UFC, estando, pois, numa condição confortável quanto aos itens relativos a equipamentos, visto que a maioria dos equipamentos necessários para a prestação dos serviços, já estavam alocados, não havendo, assim, tanto dispêndio para aquisição dos mesmos. Ademais o que mais aproxima do valor de referencia da UFC, é da empresa vencedora.*

2. *Erro no calculo do valor do vale transporte. A empresa cotou R\$ 35,00, para todos os postos. O valor apresentado realidade dos preços de mercado. Os preços que deveriam constar na realidade seriam:*

- A) *Para piso de R\$ 364,00.
R\$ 1,60 x 2x26= 83,20
R\$ 83,20-R\$ 21,84 (6% de R\$ 364,00 salário base) = R\$ 61,36 reais.*
- B) *Para piso de R\$ 372,34.
R\$ 1,60x2x26 =83,20
R\$ 83,20 - R\$ 22,35 (6% de R\$ 372,34 - salário base) = R\$ 60,85 reais.*
- C) *Para piso de R\$ 384,10.
R\$ 1,60 x 2x26 = 83,20
R\$ 83,20 - R\$ 23,05 (6% de R\$ 374,10 - salário base) = R\$ 60,15 reais.*
- O) *Para piso de R\$ 431,00.
R\$ 1,60 x 2 x26 = 83,20
R\$ 83,20 - R\$ 25,86 (6 % de R\$ 431,00 - salário base) = R\$ 57,34.*
- E) *Para piso de R\$ 569,00.
R\$ 14,60 x 2 x26 = 83,20
R\$ 83,20 - R\$ 34,14 (6% de R\$ 569,00 - salário base) =R\$ 49,06.*

As diferenças dos preços representam um montante real conforme segue:

- A) *Piso salarial de R\$ 364,00 (242 postos)*



Valor normal R\$ 61,36, valor cotado R\$ 35,00, diferença por posto: R\$ 26,36.
242 postos x R\$ 26,36 x 12 = R\$ 76.549,44

- B) Piso salarial de R\$ 372,54 (10 postos)
Valor normal R\$ 60,85, valor cotado R\$ 35,00, diferença por posto R\$ 25,85.
10 postos x R\$ 25,85 x 12 = R\$ 3.102,00
- C) Piso salarial de R\$ 374,10 (01 posto)
Valor normal R\$ 60,15, valor cotado R\$ 35,00, diferença R\$ 25,15.
01 posto x 25,15 x 12 = R\$ 301,80.
- O) Piso salarial de R\$ 431,00 (08 postos).
Valor normal R\$ 57,34, valor cotado R\$ 35,00, diferença por posto R\$ 22,34.
08 postos X R\$ 22,34 x 12 = R\$ 2.144,64
- E) Piso salarial R\$ 569,00 (01 posto).
Valor normal R\$ 49,06, valor cotado, R\$ 35,00, diferença por posto R\$ 14,06.
01 posto x 14,06 x 12 = R\$ 168,72.

Total deste item R\$ 82.266,60

Determina a legislação que deve ser assegurado ao trabalhador, o fornecimento de Vale Transporte, como forma de deslocamento casa-trabalho-casa. Neste sentido ao cotar valor com tamanha redução, em relação ao valor devido, a empresa EB CARDOSO, demonstra na sua planilha erro grave, visto que o valor cotado neste item representa um valor muito significativo para a composição dos custos. Isto posto a empresa em destaque ao proceder desta forma, ou seja, ao reduzir o valor do vale transporte, leva uma considerável vantagem, diante das demais concorrentes, pelo fato de que sua proposta ficou bastante reduzida, diante das que cotaram o valor do Vale Transporte de acordo com a legislação.

Especificamente quanto a este item Vale Transporte, não cabe negociação, pois ao se fosse acionada para corrigir sua planilha, a proposta da EB CARDOSO ficaria acima das demais concorrentes.

3 - Enxerquibilidade do valor cotado para o item manutenção e depreciação de equipamentos. (R\$ 1,83 por posto).

A legislação que rege a matéria prevê os critérios a serem utilizados para proceder aos cálculos de depreciação. Um destes critérios é a vida útil do bem, 05 anos, 10 anos, 20 anos etc. que correspondem a 20%, 10% e 5% ao ano.

Por exemplo, no caso desta contratação, além de outros equipamentos, o contrato exige que seja disponibilizado um trato r todo equipado, conforme já descrito anteriormente, sendo, pois o valor da depreciação desta máquina deve ser um valor razoável.

A empresa EB CARDOSO cotou o valor R\$ 1,83 por posto, que representa um montante real de R\$ 1,83 x 265 x 12 = 5.819,40.

Este valor não representa a realidade desta despesa, estando em total desacordo com as normas legais.

Fazendo uma comparação entre os preços cotados, a diferença o seguinte:

SERVAL SERVIÇOS E LIMPEZA LTOA: R\$ 8,90 X 265 X 12 = R\$ 28.302,00 - R\$ 5.819,40 = R\$ 22.482,60

Valor da diferença deste item R\$ 22.482,60

EMPRESA EB CARDOSO



Vr. Corrigido R\$ 3.275.849,20
EMPRESA SERVAL R\$ 3.212.703,41

2) JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS

1 - Erro na multiplicação de preço mensal pelo quantitativo, gerando uma divergência de R\$ 7,12 a menos. Vale lembrar o valor total da proposta, R\$ 3.171.207,12 anuais:

Trata-se de um de preenchimento da planilha, que resultou em divergência entre o lance ofertado quando do pregão e o valor indicado na planilha atualizada após o lance. De fato, ao considerar de forma isolada este procedimento, com certeza caberia uma correção na planilha, para que fosse assegurada a classificação da empresa em destaque;

2 - valor total dos encargos considerados muito baixo, 68,99%;

A Instrução Normativa nº 18/21997 - MPOG, institui a planilha para formação de preços dos serviços oferecidos pela Administração Federal, desta forma, as empresas pretendentes a participar dos certames licitatória deverão fazer o preenchimento corretamente dos itens de que compõem a citada planilha. O que se observou neste caso, que a empresa preencheu os itens 10 e 11, com o percentual de 0,10% cada, o item 12 com 0,01% e 13 com 0,05%, que consideramos percentuais insignificante, estando muito a baixo dos preços previstos na Instrução Normativa acima citada. Pelo exposto, cabe informa que a empresa se beneficiou dos erros de preenchimento da planilha em prejuzo dos outros licitantes. Estes erros em relação a empresa vencedora representa o percentual a menor de 0.89%.

Transformando os percentuais em valores, diferença entre a empresa desclassificada e vencedora, a situação é o seguinte:

PISO SALARIAL R\$ 364,00 (242 postos)

$0,89\% \times R\$ 364,00 = R\$ 3,24 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 3,75$
 $R\$ 3,75 \times 242 \times 12 = R\$ 10.890,00$

PISO SALARIAL R\$ 372,54 (10 POSTOS)

$0,89\% \times R\$ 372,54 = R\$ 331,56 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 3,86$
 $R\$ 3,86 \times 10 \times 12 = R\$ 463,20$

PISO SALARIAL R\$ 374,10 (1 POSTO)

$R\$ 374,10 \times 0,89\% = R\$ 332,95 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 3,87$
 $R\$ 3,87 \times 1 \times 12 = R\$ 46,44$

PISO SALARIAL - R\$ 431,00 (8 POSTOS)

$R\$ 431,00 \times 0,89\% = R\$ 332,59 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 4,45$
 $R\$ 4,45 \times 8 \times 12 = R\$ 427,20$

PISO SALARIAL - R\$ 569,00 (1 POSTO)

$R\$ 569,00 \times 0,89\% = R\$ 5,06 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 5,87$
 $R\$ 5,87 \times 1 \times 12 = R\$ 70,44$

SOMA TOTAL DAS DIFERENÇAS DESTE ITEM - R\$ 11.897,28

3 - Valor cotado para os uniformes considerado irrisório, R\$ 3,00 ou R\$ 4,00, dependendo da categoria;

A empresa desclassificada cotou um preço baixo para aquisição de fardamento, valores por posto de R\$ 3,00 e R\$ 4,00, que na análise feito em relação os outros participantes e preço referencia da Instituição, desta forma, a situação do periodo representa:



A empresa vencedora cotou, para este item, o valor R\$ 5,74 para o cargo de Técnico agrícola e R\$ 5,00, para os demais postos.

Verifica-se que há uma diferença na ordem de 66,67% do valor cotado pela vencedora e a JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS e de 25% em comparação com a empresa EB CARDOSO. O que pode parecer valores insignificantes representa de fato um diferencial na composição dos custos, em razão de que cabe á vencedora a obrigação de fornecer dois jogos completos de uniformes.

Empresa JM ADMINISTRADORA DE IMÓVEIS E SERVIÇOS GERAIS
264 postos X R\$ 3,00 X 12 = R\$ 9.504,00

EMPRESA VENCEDORA

264 POSTOS A R\$ 5,00 X 12 = R\$15.840,00

1 POSTO A R \$ 5,74 X 12 = R\$ 68,88

Total de R\$ 15.908,88

Diferença neste item = R\$ 6.404,88

4 - Valor cotado para o item Manutenção e depreciação de Equipamentos, R\$ 1,32 considerando irrisório, e;

Conforme legislação vigente a depreciação obedece a critérios de apuração do valor depreciado, sabemos que além das máquinas e equipamentos de valores menores, o contrato exige um tratar todo equipado, então os bens a serem depreciados representa um valor relevante, desta forma, consideramos insignificante o valor cotado, procedemos a diferença entre a empresa desclassificado com a empresa vencedora:

265 postos X RS 1,32 X 12 = RS 4.197,60

265 postos X RS 8,90 X12 = RS 28.302,00

Diferença verificada neste item =RS 24.104,40

5 - Erro de calculo gerando divergência correspondente a RS 15.659,04 anuais.

Valor citado não representa a realidade da diferença dos Erros nas planilhas.

5. Nos itens correspondentes as Despesas Administrativas/Operacionais e Lucro o percentual de 1 % (um por cento), de cada item, deve incidir, também sobre o valor dos insumos e não somente sobre os valores de mão-de-obra, reserva técnica e encargos. Isto posto, os valores cotados pela licitante para despesas administrativas e lucro, não correspondem com a realidade, visto que o procedimento adotado pela mesma resultou em valor menor em sua proposta. A planilha abaixo comprova a diferença:

Tipo do posto (1)	Valor Proposto (mão-de-obra+componente +Tributos) (2)		Valor Correto (mão-de-obra+componente+Tributos) (3)	
	Valor Unitário	Total	Valor Unitário	Total
Zelador sem insalubridade	977,13	210.082,18	982,06	211.142,90
Zelador com insalubridade	1.121,84	20.193,20	1.126,75	20.281,50
Auxiliar de serviços gerais insalubridade	977,43	8.796,91	982,34	8.841,06
Auxiliar de serviços gerais insalubridade	1.121,84	3.365,53	1.126,75	3.380,25
Capataz	994,10	6.958,70	999,03	6.993,21
Podador	992,94	2978,82	997,84	2.993,52



Tratorista	1.016,51	1.016,51	1.021,41	1.021,41
Supervisor de serviços	1.107,42	8.859,39	1.112,27	8.898,16
Técnico agrícola	2.015,41	2.015,41	2.019,58	2.019,58
Total Mensal		264.266,67		265.571,59
Total Anual		3.171.200,04		3.186.859,08

Observa-se que a proposta da licitante (coluna 2) é inferior à coluna 3. Nesta o valor unitário de cada posto é superior em razão da inclusão do valor relativo aos insumos. O resultado final constatado é de que tanto o Total Mensal quanto o Total Anual proposto pela licitante é inferior ao valor devido. O fato é que temos então uma diferença correspondente a R\$ 1.304,92 para o Total Mensal e o R\$ 15.659,04 do Total Anual.

3) CONSTRUTORA MARANATA

2 - valor total dos encargos considerados muito baixo, 68,99%;

A Instrução Normativa nº 18/21997 - MPOG, institui a planilha para formação de preços dos serviços oferecidos pela Administração Federal, desta forma, as empresas pretendentes a participar dos certames licitatória deverão fazer o preenchimento corretamente dos itens de que compõem a citada planilha. O que se observou neste caso, que a empresa preencheu os itens 10 e 11, com o percentual de 0,10% cada, o item 12 com 0,01 % e 13 com 0,05%, que consideramos percentuais insignificante, estando muito a baixo dos preços previstos na Instrução Normativa acima citada. Pelo exposto, cabe informa que a empresa se beneficiou dos erros de preenchimento da planilha em prejuízo dos outros licitantes. Estes erros em relação a empresa vencedora representa o percentual a menor de 0.89%.

Transformando os percentuais em valores, diferença entre a empresa desclassificada e vencedora, a situação é o seguinte:

1 - Valor total dos encargos considerado muito baixo, 67,69 %, e;

PISO SALARIAL R\$ 364,00 (242 postos)

$0,94\% \times R\$ 364,00 = R\$ 3,42 \times 2\% \times 13,73 = R\$ 3,96$

$R\$ 3,96 \times 242 \times 12 = R\$ 11.499,84$

PISO SALARIAL R\$ 372,54 (10 POSTOS)

$0,94\% \times R\$ 372,54 = R\$ 3,50 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 4,06$

$R\$ 4,06 \times 10 \times 12 = R\$ 487,20$

PISO SALARIAL R\$ 374,10 (1 POSTO)

$R\$ 374,10 \times 0,94\% = R\$ 3,51 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 4,07$

$R\$ 4,07 \times 1 \times 12 = R\$ 48,84$

PISO SALARIAL - R\$ 431,00 (8 POSTOS)

$R\$ 431,00 \times 0,94 = R\$ 4,05 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 4,70$

$R\$ 4,70 \times 8 \times 12 = R\$ 451,20$

PISO SALARIAL - R\$ 569,00 (1 POSTO)

$R\$ 569,00 \times 0,94\% = R\$ 5,35 \times 2\% \times 13,73\% = R\$ 6,26$

$R\$ 6,26 \times 1 \times 12 = R\$ 75,12$



SOMA TOTAL DAS DIFERENÇAS DESTA ITEM - R\$ 12.562,20

*Erros no calculo no valor do vale transporte (variando de R\$ 36,26 a R\$48,56, quando deveria variar entre R\$ 49,06 e R\$ 61,36, de acordo com o salário - base)
As diferenças dos preços representam um montante real conforme segue:*

- A) *Piso salarial de R\$ 364,00 (242 postos)
Valor normal R\$ 61,36, valor cotado R\$ 48,56, diferença por posto: R\$ 12,80
242 postos x R\$ 12,80 x 12 = R\$ 37.171,20*
- B) *Piso salarial de R\$ 372,54 (10 postos)
Valor nominal R\$ 60,85, valor cotado R\$ 48,05, diferença por posto R\$ 12,80
10 postos x R\$ 12,80 x 12= R\$ 1.536,00*
- C) *Piso salarial de R\$ 374,10 (01 posto)
Valor normal R\$ 60,15, valor cotado R\$ 47,35, diferença R\$ 12,80.
01 posto x 12,80 x 12= R\$ 153,60*
- D) *Piso salarial de R\$ 431,00 (08 postos).
Valor normal R\$ 57,34, valor cotado R\$ 44,54, diferença por posto R\$ 12,80
08 postos X R\$ 12,80 x 12 = R\$ 1.228,80*
- E) *Piso salarial R\$ 569,00 (01 posto).
Valor normal R\$ 49,06, valor cotado, R\$ 36,26, diferença por posto R\$ 12,80
01 posto x 12,80 x 12 = R\$ 153,60.*

Diferença verificada neste item = R\$ 40.243,20

- Empresa Construtora Maranata Ltda R\$ 3.226.805,40*
- Empresa SERVAL R\$ 3.212.703,41*

Determina a legislação que deve ser assegurado ao trabalhador, o fornecimento de Vale Transporte, como forma de deslocamento casa-trabalho-casa. Neste sentido ao cotar valor com tamanha redução, em relação ao valor devido, a empresa CONSTRUTORA MARANATA, demonstra na sua planilha erro grave, visto que o valor cotado neste item representa um valor muito significativo para a composição dos custos. Isto posto a empresa em destaque ao proceder desta forma, ou seja, ao reduzir o valor do vale transporte, leva uma considerável vantagem, diante das demais concorrentes, pelo fato de que sua proposta ficou bastante reduzida, diante das que cotaram o valor do Vale Transporte de acordo com a legislação.

Especificamente quanto a este item Vale Transporte, não cabe negociação, pois ao se fosse acionada para corrigir sua planilha, a proposta da CONSTRUTORA MARANATA ficaria acima das demais concorrentes.

Vale ressaltar que durante o processo licitatório, e mesmo durante pregão em evidência, bem como após a publicação do resultado do certame, não foi registrado nenhuma manifestação das empresas citadas, objetivando reclamar da proclamação do resulta. Isto evidencia que as licitantes consideram o resulta publicado pela Universidade.”



A partir da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, da seguinte forma:

“DA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO

O relatório não aponta qual dispositivo de lei desautoriza a suspensão do pregão e, muito menos demonstra que as eventuais suspensões prejudicaram a competitividade do certame.

Na verdade, o relatório parte da equivocada premissa de que em dispensa de licitação se tem um ambiente propício a competitividade.

Pior, o relatório transcreve, sem lhe opor qualquer enfrentamento, trecho da anterior manifestação da Examinada onde se tem a transcrição de extratos de julgados do TCU nos quais se confirma a ausência de competitividade na dispensa de licitação, fazendo-se necessário demonstra-se que os preços praticados não estavam compatíveis com o mercado para caracterizar eventual favorecimento imputado pela Unidade Técnica.

É preciso ser dito que o relatório ignorou a existência de que as suspensões dos pregões foram resultantes de determinações judiciais, omitindo-se na aferição das consequências que os litígios judiciais provocaram.

DA SEMELHANÇA ENTRE PROPOSTAS DOS LICITANTES.

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

DO DESENCONTRO DE DATAS NOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

DA QUEBRA DE SIGILO NAS PROPOSTAS

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

DA SUSPENSÃO DE PREGÕES.

O relatório estabelece um contexto conspiratório a partir da existência de suspensão de pregões, sem considerar todos os elementos materiais que determinaram tais



providências, especialmente a quebra da rotina administrativa por efeito de ordens judiciais.

Dessa forma, sem uma apuração específica de todos os embaraços causados por tais decisões judiciais ao desenvolvimento normal da vida administrativa da UFC, não há que se falar em "fuga ao processo licitatório" e muito menos de "favorecimento a empresa Serval".

Ademais, é importante lembrar que os pressupostos da revogação residem na oportunidade e conveniência da administração, sendo, portanto um ato discricionário, prerrogativa exclusiva do administrador público. Sobre essa matéria o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA já se manifestou nos seguintes termos:

"Foge ao limite do controle jurisdicional o juízo de valora cão sobre a oportunidade e conveniência do ato administrativo, porque ao Judiciário cabe unicamente analisar a legalidade do ato, sendo-lhe vedado substituir o Administrador Público" Recurso ordinário desprovido." (STJ, SEXTA TURMA, RMS 14967/SP, Rei. Min. VICENTE LEAL, DJ 22.04.2003) (Grifamos).

Portanto, nem o Judiciário poderia efetuar qualquer controle de mérito sobre os atos administrativos discricionários, vez que **competiria exclusivamente à entidade da Administração Pública interessada a formulação de juízos de conveniência e oportunidade dentro da esfera de liberdade a ela conferida pela lei.**

O relatório invoca a suspensão do Pregão 17/2006 como se fora um fato deflagrador de consequências ilícitas, quando, na verdade, não se tem pelo conteúdo material do relato uma comprovação de condutas sem autorização legal.

Alonga-se o relatório na reprodução de registros existentes no acervo documental da UFC, tudo, porem, sem a produção de umnexo causal específico para algum resultado ilegítimo.

Na verdade, **nesta como na quase totalidade das afirmativas contidas no relatório, tudo se passa na subjetividade do senhor auditor, como se lhe fosse prerrogativa funcional transformar a imaginação em realidade.**

O mesmo acontece com a suspensão do pregão 243/2011, apesar do próprio relatório indicar a existência dos mandados de segurança, cuja liminar determinou a imediata suspensão dos pregões, provocando perturbações administrativas que são aleatoriamente tomadas como fatos determinantes de uma "fuga à licitação" para o "favorecimento" da empresa SERVAL.

Como sabido, o cumprimento de decisão judicial — quer liminar, quer definitiva — é cogente, ou seja, obriga a todos a quem é dirigida inclusive à Administração Pública e a seus agentes, sob pena de responsabilização pela sua desobediência.

A obediência à ordem judicial é indiscutível, independentemente de quem figura no pólo ativo ou passivo e, provoca, sempre, perturbações à vida administrativa da instituição, impondo-lhe adotar providencias que permitam superar os embaraços causados.



Não se tem no Relatório uma extração material de eventuais violações legais verificadas para a convivência e superação das dificuldades operacionais geradas, valendo registrar a ordem das ocorrências.

Ademais, o relatório também peca por não transcrever o conteúdo do Ofício nº047/13/WDOO a que faz referência, quando nesse ofício se tem longa exposição quanto ao Pregão n259/2006.

A primeira decisão judicial liminar (MS nº 0014250-26.2011.4.05.8100), proferida em 24/10/2011, adveio à data da sessão pública do referido pregão 243/2011, e determinou sua suspensão, havendo sido devidamente acatada aos 26/10/2011.

Com a reabertura do pregão (03/11/2011), após acatamento das determinações, a UFC foi surpreendida pela existência de novo Mandado de Segurança (0014284-98.2011.4.05.8100), tomando, a título de medida de cautela, sufragada em juízo de discricionariedade, decisão pela suspensão (17/11/2011), devidamente fundamentada "em consequência de processo judicial".

Na sequência dos fatos, foi proferida nova medida liminar em 21/11/2011, com intimação datando de 30/11/2011, determinando nova suspensão do pregão, suspensão essa que perdurou até a apreciação final da demanda judicial.

*Nesse sentido, imprescindível realçar que os inúmeros questionamentos acerca dos problemas enfrentados pela Administração da UFC com relação ao Pregão Eletrônico n2 243/2011 foram esboçados no âmbito dos órgãos de controle, sobretudo do Tribunal de Contas da União, no bojo do processo nº 034.463/2011-9, por meio do qual, **aquela Corte Superior de Contas não constatou irregularidades nos atos praticados pelos pregoeiros, bem como dos gestores.***

A UFC, portanto, se viu obrigada a prorrogar a vigência do contrato anterior por três meses, prazo que entendeu suficiente para a resolução do impasse judicial. Contudo, tal período, novamente, findou sem decisão judicial definitiva. Portanto, ao contrário do que consta do relatório, está incontestavelmente justificada a contratação via dispensa emergencial.

Deste modo, fica evidente que as contratações diretas se deram em virtude da delonga judicial. A emergência foi flagrante, devido à natureza dos serviços prestados vincularem-se à limpeza de áreas internas e externas, conduzindo a Administração Superior a desenvolver o processo de contratação direta.

*Note-se que o serviço de limpeza é de natureza essencial e de caráter continuado, logo, a situação instaurada carecia de medidas rápidas para evitar prejuízos irreparáveis à sociedade. O processo de contratação foi encaminhado à Procuradoria em tempo hábil, porém, o parecer foi concluído a posteriori em virtude da extensa e cediça problemática judicial que envolvia a matéria, somado à deficiência de pessoal da procuradoria desta UFC. **Ressalte-se que o parecer quando emitido convalidou todos os atos sem ressalvas.***

Impende, ademais, informar que essa Dispensa nº 34/2012, logrou conjugar as contratações almejadas em dois procedimentos licitatórios distintos. Os serviços previstos para contratação emergencial advieram do multireferido Pregão nº 243/2011 (suspense pelas razões referendadas supra) e do Pregão Eletrônico nº 305/2011



(suspensão aos 22/11/2011 — DOU 05/12/2011), o qual previa serviços específicos para manutenção das áreas verdes da UFC.

Também se faz oportuno destacar que as circunstâncias determinantes da contratação de emergência, induziu o acolhimento dos parâmetros utilizados na contratação antecedente, haja vista que o novo edital de licitação (pregão nº243/2011) — cujas expectativas de medição já haviam sido adequadas à IN MPOG nº 02/2008 — estava sob questionamento judicial, impossibilitando, assim, a renovação das unidades de medição previstas.

Ademais, deve ser esclarecido que há previsão legal, contida no §1º, art. 11, da IN MPOG nº 02/2008, para utilização de unidade de medida por posto de trabalho para casos específicos.

Todavia, os contratos atuais desta Universidade estão de acordo aos ditames da Instrução Normativa referida, havendo, portanto, se adequado ao regramento prescrito pelo órgão regulamentador, como pode ser verificado pelo sistema COMPRASNET.

DAS "CAUSAS ESTRUTURANTES" ARGUIDAS.

Manifestações suficientes acerca desse tema foram proferidas na resposta ao item 2.1.2.1 supra, às quais remete-se.

RELAÇÃO INFORMATIVA DE VISITA SEM DATA E ASSINATURA (FIs57).

A reclamação que o relatório faz com respeito a existência de uma relação de visitas sem data e assinatura, também se coloca no contexto de arguições que necessitam serem fundamentadas em demonstração da existência de algum tipo de desvio de finalidade ou provocação de danos.

Ademais, conforme folhas 290 e 291 do processo no 19089/05-32 (doc. 15), pode-se constatar que a relação das empresas que fizeram visita (vistoria) fora encaminhada a comissão de licitação por e-mail institucional do fiscal do serviço à época (fernando@ufc.br), na data de 12 de novembro de 2006.

CERTIDÕES DO SICAF CONSIDERADAS TARDIAS (FIs.61).

Sem demonstrar eventuais consequências prejudiciais ao interesse público, o relatório volta a questionar a existência de certidões extraídas do SICAF em 16/05/2012 por consideradas tardias.

É certo que o SICAF foi adotado para simplificar o cadastramento dos fornecedores do Governo Federal, servindo inclusive como instrumento de verificação das condições habilitatórias dos cadastrados.

O SICAF foi instituído pelo Decreto Federal nº 449, de 17 de fevereiro de 1992, ou seja, antes da Lei 8.666/93 que dele não cuidou.

A Instrução Normativa MARE - GM N 05, de 21 de julho de 1995, restabeleceu a sua aplicação, trazendo, inclusive, a obrigatoriedade de cadastramento dos fornecedores interessados em contratar com os órgãos/entidades integrantes do SISG (Sistema de Serviços Gerais) e com aqueles que optassem pela utilização do SICAF.



A partir do momento em que a IN nº. 5 do MARE, no seu item 1.3, vedou a licitação para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços junto a fornecedores não cadastrados no SICAF para qualquer modalidade de licitação, inclusive para as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, gerou-se uma celeuma entre os operadores do Direito acerca da aplicabilidade da referida vedação.

Inicialmente, o Tribunal de Contas da União se posicionou favoravelmente às disposições da IN nº 05/MARE, como é possível ver do trecho do voto proferido por Iram Saraiva (Processo TC nº. 005.401/96-8, Ata nº. 39/96 — 2ª Câmara, sessão de 31.10.96), onde o ministro considerou que a imposição aos participantes de licitações na modalidade convite à condição de cadastramento no SICAF não feria o disposto no § 39 do art. 22 da Lei nº. 8.666/93.

Todavia, a Corte de Contas fez revisão em seu entendimento, vindo a determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Cultura que retirasse de seus editais de licitação a exigência cadastral do SICAF, por meio da Decisão n2. 654/2000.

Sobreveio, então, o Decreto nº. 3.722, de 09 de janeiro de 2001, mas, o TCU continuou a considerar ilegal a exigência, e, por meio da Decisão n2. 80/2001 — Plenário recomendou ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão que "adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, tornando insubsistente o disposto no subitem 1.3 e, conseqüentemente, no subitem 1.3.1, da Instrução Normativa nº 05, de 21 de julho de 1995, do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE -, por contrariar os artigos 32, § 12, inciso I; 22, § 12, 2 e 32; 27 e 115 da Lei n.9 8.666, de 21 de junho de 1993".

*Diante da reação do TCU, o Governo Federal editou o Decreto 4.485, de 25 de novembro de 2002, que alterou, dentre outros pontos, o art. 19, § 12 do Decreto n 9. 3.722/2001, **atribuindo a facultatividade do cadastramento no SICAF para os fornecedores do Governo Federal, considerando que nos casos em que o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser realizado pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação** (Art. 1, §1º, II, Decreto 3.722/2001).*

Sob essa facultatividade, o TCU reconhece o SICAF como meio de prova da habilitação de licitantes, o que enseja maior eficiência no processamento dos certames.

Veja-se no Acórdão TCU nº. 1070/2005 - Primeira Câmara:

Não se pode exigir, mas se deve aceitar, em qualquer modalidade de licitação, a inscrição prévia no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicafe como meio de prova da habilitação de interessado, conforme o disposto no art. 3-º, § 1-º, inciso / c/c o art. 22, § 2-º, ambos da Lei de Licitações, bem assim na redação dada ao Decreto no 3.722/2001 pelo Decreto no 4.485/2002.

Todavia, o TCU continuou a repudiar a exigência de inscrição no SICAF: Acórdão 1623/2006 Plenário



Abstenha-se de incluir cláusulas nos editais que possam vir a restringir a competitividade, a exemplo de registro cadastral no SicaF como requisito único para o credenciamento e a habilitação do licitante.

Acórdão 106/2009 Plenário

Abstenha-se de exigir cadastro prévio no SICAF para participação nas licitações promovidas pelo órgão, por falta de previsão legal.

Acórdão 3963/2009 Segunda Câmara (Relação)

Deixe de incluir, em editais de licitação, dispositivo que somente possibilite a habilitação de licitantes previamente cadastrados no Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, por falta de amparo legal para tal exigência.

Explica MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 4 ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 303)

Tomando em vista as características de uma atividade preponderantemente eletrônica, o ideal é o cadastramento prévio dos participantes do pregão. O modo mais eficiente de operação seria conjugar uma sistemática de tomada de preços (tal como disciplinada pela Lei 8.666) com o pregão eletrônico, de modo a dispensar a necessidade de exame documental caso a caso. Sob esse enfoque, é muito compreensível a previsão de que a participação no pregão eletrônico dependeria de cadastramento prévio (na maior parte dos casos, perante o SICAF), o que não significa reconhecer a validade de tal determinação, eis que não prevista legislativamente.

O Tribunal de Contas da União, considera cabível a exigência, apenas em relação ao pregão eletrônico:

"Abstenha de incluir, em editais de licitação, dispositivo condicionando a participação de licitantes ao prévio cadastro no SICAF, por falta de amparo legal, uma vez que este é obrigatório apenas nos pregões eletrônicos para fins de acesso ao sistema, consoante dispõe o inc. I do artigo 13 do Decreto no 5.450/2005. (Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação))

Nesse histórico quanto a exigibilidade e instrumentabilidade do SICAF revela-se que em toda e qualquer situação concreta, o fundamental é verificar-se a existência da regularidade fiscal para a contratação.

Destarte, acrescenta-se declaração do SICAF da empresa Serval (DOC. 16) para comprovar a regularidade fiscal no momento da contratação. Acrescenta-se ainda a certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros da referida empresa.

PUNIÇÃO POR APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE PLANILHA DE CUSTOS (FIs.67)



Toda e qualquer situação relativa a execução do contrato, implica a necessidade de julgamento, gerando, por consequência, decisão de aplicar-se ou não determinada penalidade.

Em verdade, a questão se coloca especificamente sob o art. 87 da Lei 8.666/93 quando estabelece que "a inexecução total ou parcial do contrato" poderá ensejar a aplicação de uma das sanções elencadas no referido dispositivo.

Sabe-se que o direito sancionador, da mesma forma que o direito penal, é manifestação do ordenamento jurídico punitivo do Estado e, por consequência, aplicáveis às sanções administrativas os princípios gerais do direito penal.

Nesse sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética. 2006. p. 615) afirmando que "embora não seja possível confundir Direito Penal e Direito Administrativo (Repressivo), é inquestionável a proximidade dos fenômenos e institutos".

Reportando-se ao art. 87, da Lei de Licitações, o autor aduz que de determina que a inexecução dos deveres contratuais acarreta a imposição de sanção, a qual pode consistir em advertência, multa, suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade. Até se pode determinar o conceito de "inadimplemento" ou "violação a deveres contratuais", mas é inviável discriminar os casos de cabimento de cada espécie de sanção.

Em qualquer caso de execução contratual, se impõe considerar, sempre, os princípios de observância obrigatória no âmbito do direito administrativo sancionador, tais como o princípio da legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade e presunção de inocência.

Quanto à "inexecução total ou parcial do contrato" percebe-se o seu alcance com a simples interpretação sistemática da lei. Os incisos I a VIII, do art. 78 abordam os casos de rescisão unilateral do contrato por falta contratual cometida pelo contratado.

De qualquer modo, a apresentação extemporânea de planilha de custo pode implicar demora em reconhecimento e liquidação dos eventuais créditos mas, não tem tipicidade legal caracterizadora de infração contratual que enseja a inexorável aplicação de punição.

Dessa forma, o simples retardamento na apresentação de uma planilha de custos não se enquadra em uma das situações previstas em tais dispositivos legais, de modo a configurar-se a hipótese de inexecução do contrato, que leve a aplicação de uma das sanções previstas no art. 87, da Lei de Licitações.

Ademais, é inegável que, como ensina GERMANA DE OLIVEIRA MORAES (Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2004. p. 165), a atuação discricionária deve atentar aos princípios administrativos, sob pena de sujeitar-se ao controle do Poder Judiciário.

Ora, quando a Lei nº 8.666/93 atribuiu à Administração Pública a possibilidade de escolher e aplicar a sanção no caso de inexecução total ou parcial do contrato, o fez sob o pressuposto de que serão avaliadas as circunstâncias do caso, que, inclusive, podem excluir a necessidade de punição.



Dessa forma, sem que o relatório levante eventuais situações causadoras de danos ou desvio de finalidade da autoridade gestora não pode imputar como falta ou defeito da boa gestão, a ausência de punição em face do art.87 da Lei nº8.666/93.

Conclui-se, então, que todo o resguardo constitucional quanto ao devido processo legal, direito de defesa e contraditório, estaria anulado caso não pudesse haver julgamento administrativo excluindo, em caso concreto, a aplicação de sanção administrativa.

Nesse contexto de valores e garantias constitucionais é que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO proclamou:

Acórdão 3155/2010 Primeira Câmara (Sumário)

Verificadas falhas na contratação de prestação de serviços decorrentes de práticas equivocadas disseminadas na administração pública federal, sem que tenha ocorrido dano ou constatada má-fé por parte dos gestores, cumpre fazer determinações corretivas e recomendar a adoção de medida para aperfeiçoamento do modelo de gestão.

Finalmente, caso não seja esse o entendimento cumpre informar que no dia 31/10/2006, após a fase de lances foi solicitada por e-mail a planilha de custos e formação de preços das 5 melhores empresas classificadas para que o setor interessado analisasse a composição dos preços unitários. Após a análise da aceitabilidade dos preços, conforme o item 7.02 do edital, pg. 94 (DOC. 17) foi anunciado o licitante vencedor. Não houve a apresentação extemporânea da planilha de custos. No espaço temporal que ocorreu entre a data do encerramento da fase de lances e a data da entrega das propostas estava acontecendo a análise da aceitabilidade dos preços unitários dos itens da planilha pelo setor técnico interessado.

Análise do Controle Interno

A seguir, são apresentadas as análises das manifestações da UFC encaminhadas por meio do expediente S/N, de 13/3/2013, e de seu anexo, o Ofício nº 047/13/WD00:

Quanto à solicitação simultânea, pelo pregoeiro, das propostas das empresas E. B. Cardoso, JM – Administradora de Imóveis e Serviços Gerais, Construtora Maranata Ltda., e Serval Serviços e Limpeza Ltda., o argumento apresentado – dar celeridade e segurança ao certame – não justifica o descumprimento da legislação pertinente, que dispõe que seja analisada uma proposta subsequente por vez, na ocorrência de não aceitação da proposta vencedora. A suposta vantagem de empresas classificadas em posições subsequentes, que poderiam alterar suas planilhas em face de erros de concorrentes, não existiria, caso tal correção tivesse sido oportunizada para as empresas desclassificadas.

No que se refere à desclassificação da empresa Boulim Servicos Ltda., por não atender aos itens 2.1.2 e 2.1.3 do Edital, a manifestação não traz fatos novos, apenas informa os fatos já descritos no relatório, corroborando o entendimento já emanado. O fato de a empresa não ter manifestado intenção de recurso também não afasta a impropriedade.



Por sua vez, os argumentos apresentados para a desclassificação das propostas das empresas E. B. Cardoso, JM – Administradora de Imóveis e Serviços Gerais e Construtora Maranata Ltda., também não trazem fatos novos que possam justificar a não oportunidade de correção dos erros apontados nas planilhas das licitantes.

No tocante à ausência da análise da proposta da empresa Serval, declarada vencedora do certame, a afirmação do gestor que, tendo sido a proposta aceita, tornou-se desnecessário tecer comentários acerca da mesma, não é suficiente. Considerando o rigor com que foram analisadas as planilhas das demais licitantes desclassificadas, a análise da proposta da empresa vencedora se revestia ainda de maior importância para a comprovação da lisura do certame.

Quanto à suspensão do Pregão nº 243/2011, e tempo despendido até que fosse constituído novo processo licitatório, o gestor contesta o entendimento exposto no relatório, alegando que a demora se deu por força das decisões judiciais, materializadas no Mandado de Segurança nº 0014250-26.2011.4.05.8100, de 24/10/2011, e nº 0014284-98.2011.4.05.8100, de 17/11/2011. Argumenta que as contratações diretas se deram em virtude da delonga judicial.

Ao resgatar o teor das decisões judiciais, exposto no relatório objeto de contestação, infere-se que as liminares proferidas determinavam a suspensão, ou o cancelamento, do certame licitatório, até a total adequação do Edital e da Planilha de Custos e Formação de Preços à legislação, e ainda a publicação de novo Edital.

Observe-se, portanto, que nada obstruía a administração da entidade a sanear, de pronto, o referido Edital, consoante determinação judicial, não havendo a obrigação de aguardar a decisão judicial definitiva para a constituição de novo certame.

Assim, o gestor não logra êxito em afastar a impropriedade, visto que se disse impedido de licitar, por obrigação judicial, que de fato não ocorreu.

Por fim, na sua argumentação, o gestor contesta a informação de descumprimento à cláusula contratual a exigir prestação de garantia, referente ao contrato nº 15/2012, apresentando cópia do Ofício nº 054/13/WD00, que encaminhou cópia da apólice do seguro garantia, objeto de questionamento. A existência do documento elide, portanto, esta impropriedade exposta no relatório preliminar.

A partir da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, Exercício 2012, o gestor da Unidade Jurisdicionada respondeu, por intermédio de Ofício S/N, datado de 23/07/2013, em relação ao qual se apresentam as seguintes considerações:

DA MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

A UFC apresenta argumentos doutrinários e legais para contestar a falha apontada pelo Relatório quanto à ocorrência de decisões do Pregoeiro desprovidas de fundamentação adequada, acarretando vícios no elemento motivo dos atos administrativos que traduzem essas ações, bem como pela omissão do mesmo pregoeiro em não dar oportunidade aos agentes afetados de se manifestarem e, por conseguinte, exercerem o direito constitucional do devido processo legal no âmbito administrativo.

De fato, a constatação narra objetivamente diversas decisões do pregoeiro, que redundaram em desclassificações de licitantes, carentes de fundamentos objetivos,



impedindo que os prejudicados pudessem exercer de forma plena, se assim o desejassem, o contraditório. Adicionalmente, o Pregoeiro não ofereceu a oportunidade às empresas de demonstrar a exequibilidade de suas cotações, tampouco de corrigir meros erros de cálculo.

Conforme aduzido pela UFC, os atos administrativos emanados do Pregoeiro no Pregão nº 243/2011, negaram, limitaram e afetaram direitos ou interesses dos licitantes. Com efeito, consentâneo com o trecho legal trazido à baila em sua manifestação, Art. 50 da Lei 9.784/99, tais atos deverão ser motivados. Portanto, nesse aspecto, não há divergências de entendimento.

Em seguida, a UFC apresenta entendimento autônomo e inédito, advindo da seguinte linha de raciocínio: se os atos administrativos não tem forma estabelecida, onde a complexidade do ato não exigir, a motivação limitar-se-á à indicação do fundamento legal e da razão de sua prática.

Inicialmente, esta CGU registra que não alcança a lógica ínsita na conclusão apresentada no parágrafo anterior que dá lastro à conclusão de que a exposição dos motivos dos atos administrativos não devam ser claras, completas, transparentes e objetivas, pelo simples fato de a Lei não exigir que a fundamentação desses atos não tenha forma pré-determinada.

O Art. 50 da Lei 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, elenca um conjunto de situações em que, por afetarem diretamente os direitos e interesses dos administrados, devem ser obrigatoriamente motivadas. Isso tem um motivo simples: permitir concretizar importante princípio constitucional, o da ampla defesa e do contraditório no âmbito administrativo, Art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal. Com efeito, não se pode admitir que tal desiderato seja atingido quando a Administração motivar seus atos de forma genérica e vaga, ao deixar de apresentar os parâmetros objetivos que serviram de esteio para as suas conclusões.

Cabe relatar que sua importância está consagrada nos entendimentos das instâncias jurídicas, que o reputam como essencialmente ligado ao controle da legalidade dos atos administrativos, devendo ser objeto de exposição clara e congruente, em prol do julgamento da eficácia das decisões dos gestores públicos juntamente com o exercício da moralidade administrativa.

A UFC traz à baila, ainda, norma presente no Art. 55 da Lei 9.784/99 para justificar os atos do pregoeiro, a qual estabelece que, em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

A regra apresentada, Art. 55 da Lei 9.784/99, se aplica, de fato, ao caso em questão; porém, estritamente para concluir que aos atos praticados pelo Pregoeiro não cabem convalidação, posição oposta a que a UFC quer fazer acreditar. Pois, conforme demonstrado por esta CGU, afrontaram-se princípios constitucionais, para citar prejuízos de ordem não-financeira, e a contratação se concretizou por valores superiores desnecessariamente, para citar prejuízo de ordem financeira, visto que não restou demonstrado cabalmente que os valores propostos por algumas concorrentes desclassificadas eram inexequíveis, impedindo que propostas comerciais com valores menores fossem aceitas.



Em certo trecho de sua manifestação, a UFC, em síntese, acusa a CGU de emitir conclusão fundamentada em subjetividades e de imputar responsabilidade objetiva aos agentes públicos envolvidos, afrontando, assim, diversos princípios constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

Sobre esse argumento, cabe esclarecer que o Relatório apresenta os resultados dos exames efetuados pela Equipe de Auditoria de forma objetiva e isenta, sempre fundados em evidências robustas, a exemplo de legislação aplicada ao caso e outros documentos presentes nos processos administrativos analisados. Com efeito, não prospera o argumento de que houve opinião fundada em subjetividades, pois, conforme pode se depreender da leitura dos fatos narrados, houve o cuidado de evidenciá-los minuciosamente.

Sobre a alegação de imputação de responsabilidade na forma objetiva, o Relatório produzido não veicula imputação de responsabilidade sem circunstanciar apropriadamente as ações levadas a efeito pelos agentes públicos envolvidos, tendo sido invariavelmente indicados os elementos de convicção necessários e suficientes para concluir que o agente tinha o dever de conhecer a legislação vigente aplicável ao caso concreto (potencial consciência da ilicitude) e que, no momento da ação, possuía plena possibilidade de agir conforme os ditames legais (exigibilidade de conduta diversa). Por último, não restou evidenciado, assim como não foi alegado pela manifestante, qualquer condição física ou mental que tornasse os agentes incapazes de compreender os atos que realizaram.

No que concerne à afirmação de que, em auditoria de gestão financeira, impõe-se sempre comprovar ação ou omissão culposa da qual resulte dano financeiro, discorda-se do entendimento apresentado, pois, conforme Lei 10.180, a atuação da CGU, no âmbito da Auditoria Anual de Contas, é avaliar a atuação dos gestores públicos quanto à legalidade, independente da ocorrência de prejuízos financeiros.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE NA DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL.

No que concerne aos atos praticados que levaram à concretização de contratação supostamente emergencial, por meio da dispensa de licitação nº 34/2012, o Gestor protesta que o presente Relatório não descreveu quais formalidades legais deixaram de ser observadas.

A reclamação não procede, vez que restam retratadas minuciosamente as seguintes irregularidades: quebra de sigilo das propostas, participação exclusivamente de empresas que possuem vínculos societários, fundamento da emergência criada a partir da inércia injustificado do gestor.

A inércia injustificada do gestor ficou retratada durante todo o transcurso do lapso temporal que se inicia na data da segunda suspensão do referido pregão, em 11/11/2011, provocada pela determinação de decisão judicial em sede de mandado de segurança, e vai até a data do envio do Edital do pregão reformulado à Procuradoria, em 09/08/2012, tendo provocado, nesse ínterim, a prorrogação do Contrato vigente por 3 (três) meses, findos os quais, a contratação por dispensa de licitação por emergência por 6 (seis) meses.



Vale destacar que o Gestor, de antemão, optou por firmar contrato de vigência de 60 meses, limite máximo permitido em lei, em vez de estabelecer vigência anual e utilizar a prerrogativa de renovação quando comprovada a vantagem para a Administração. Da mesma forma, para a dispensa por emergência, percebe-se novamente a intenção de perpetuar ao máximo o contrato com a Serval, pois estabeleceu um contrato com vigência injustificadamente longa, 6 (seis) meses, ou seja, a máxima admitida em lei, considerando-se o fundamento da dispensa.

A quebra do sigilo das propostas entre os participantes da dispensa por emergência ficou demonstrada na medida em que os preços unitários das três empresas guardam proporcionalidade praticamente constante, fato incompatível com o acaso, indicando também que houve interação entre as consultadas.

Por fim, as empresas que participaram da consulta de preços da dispensa por emergência, que são as mesmas das impugnações do Edital do Pregão, possuem ligações societárias e/ou vínculos de parentescos entre si. Essa situação vem sendo considerada irregular em reiteradas decisões do TCU, caso do Acórdão TCU 297/2009 – Plenário, que asseverou que a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configura irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.

A Universidade argumenta que não há como imputar qualquer responsabilidade ao Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças pelo suposto favorecimento da Serval, visto que a Declaração de dispensabilidade de licitação for precedida de parecer jurídico. Para reforçar o entendimento, apresenta trecho do Acórdão n. 2.289/1996 – Plenário.

Quanto a esse aspecto, os documentos apensos ao processo demonstram justamente o contrário, ou seja, que o referido Diretor não se utilizou de parecer jurídico prévio na data da declaração de dispensabilidade e na data da assinatura do contrato, pois, somente após ocorreu a aprovação do parecer jurídico pela Procuradoria.

Quanto ao trecho do Acórdão n. 2.289/1996 – Plenário, este dispõe sobre a responsabilidade do Gestor que age sob entendimento de parecer jurídico. Logo, não cabe qualquer apreciação, pois o cerne da questão aqui tratada diz respeito, justamente, à emissão de declaração de dispensabilidade de licitação e assinatura de contrato antes mesmo da emissão do parecer jurídico correlato, contrariando o art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, concomitante com o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993.

Em todo caso, o parecer em questão não vincula o administrador, podendo ele realizar o ato administrativo baseado na sua convicção, devendo motivá-los quando da discordância do parecer da assessoria jurídica. Mas, se concorda com o parecer jurídico, isso não afasta a responsabilidade do gestor pelo ato administrativo levado a efeito.

No que concerne à ausência de análise do conteúdo do parecer jurídico por parte deste órgão de controle, isso de fato ocorreu porque o conteúdo da peça jurídica não interfere no cerne da questão apresentada. Conforme dito acima, a reprovabilidade do ato está na declaração de dispensabilidade de licitação e assinatura do contrato, com consequente execução, antes mesmo da emissão do parecer jurídico correlato.



Ao prosseguir com sua manifestação, a UFC tenta afastar a responsabilidade do Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças sob o argumento de que ele não agiu com dolo ou culpa, bem como não há nexos de causalidade entre o resultado irregular e sua conduta. Para tanto, apresenta extensa explicação doutrinária sobre o assunto, ilustrando-a com trecho do Acórdão nº 2.246/2005 – plenário.

No que concerne à existência de nexos de causalidade entre a ação do Gestor e o resultado tido como irregular, necessário estabelecer qual a ação imputada ao Gestor e seus efeitos tido como irregulares.

A ação reputada ao Diretor de Contabilidade é a emissão de declaração de dispensabilidade de licitação, por emergência, sem a existência prévia de parecer jurídico, pressuposto legal que dá validade ao ato de contratar nessas condições.

O resultado irregular produzido foi a assinatura do contrato e sua posterior execução sem a satisfação do pressuposto legal insculpido no Art. 11, inciso VI, alínea b), da Lei Complementar nº 73/1993.

É de fácil constatação de que a contratação não teria ocorrido sem a declaração de dispensabilidade com vícios. Resta, então, demonstrado o nexos de causalidade.

Já no que concerne ao elemento subjetivo da ação do gestor, verifica-se ser razoável que um gestor comum saiba da necessidade de se submeter as dispensas de licitação ao crivo da Consultoria Jurídica, até porque a contratação por dispensa de licitação é uma atividade corriqueira dentro da Administração Pública. Restando demonstrada a culpa do administrador por ter se afastado dos seus deveres básicos. Portanto, resta evidente que a imputação de responsabilização ocorre na forma subjetiva e não objetiva como quer demonstrar a UFC.

DA IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO

Insurge-se a UFC contra a constatação em tela sob a tese de que não foram apresentados, pela CGU, os dispositivos legais que desautorizam a suspensão do pregão e quais prejuízos à competitividade do certame foram causados pelas suspensões.

Quanto às suspensões do pregão, provocadas por decisões judiciais, o teor da constatação, em nenhum momento, as questiona, muito menos o mérito do cumprimento, pela Administração, das decisões judiciais prolatadas, quer liminares quer definitivas. A crítica feita é dirigida à demora em tomar novas decisões por parte da Administração no sentido de sanear os problemas que ocorreram com os editais.

Igualmente, não há registros, na constatação, no sentido de que as suspensões prejudicaram a competitividade do certame.

Prossegue sua manifestação aduzindo que o Relatório da CGU parte da equivocada premissa de que em dispensa de licitação se tem um ambiente propício à competitividade.

Sobre esse tema, importa destacar, conforme registrado anteriormente, que o TCU entende ser irregular a participação simultânea, na dispensa de licitação, somente de



empresas com sócios comuns, em que pese não haver vedação legal, caso do Acórdão TCU 297/2009 – Plenário. Essa vedação jurisprudencial existe para preservar a Administração da possibilidade de combinação de preços, favorecendo a uma delas em detrimento da Administração, para contratação em preços acima dos que seria esperado em consulta a empresas sem vínculos. No caso concreto sob análise, verificou-se o agravante de ter havido indícios da interação entre as empresas para formular suas propostas, conforme já demonstrado na presente constatação. Por fim, independente do aspecto relacionado à competitividade, verifica-se que o ato é irregular, devendo o Gestor prevenir esse tipo de ocorrência.

Não foi possível identificar qual Acórdão foi citado em manifestação anterior da Auditada, a respeito do qual esta CGU-Regional, de acordo com opinião da UFC, não realizou análise.

DA SEMELHANÇA ENTRE PROPOSTAS DOS LICITANTES.

O gestor alega que, apesar da existência de proporcionalidade entre as propostas das empresas sugerirem a ocorrência de conluio, este fato, juridicamente, não autoriza desconsiderá-las, especialmente, na dispensa de licitação, uma vez que o resguardo do interesse administrativo se dá em relação à verificação da condição de os preços estarem compatíveis com os preços de mercado.

Esta CGU-Regional discorda do posicionamento apresentado acima, pois, a identificação de fato relevante que caracterize combinação de preços, ou seja, indício forte de fraude, é suficiente para que a Administração suspenda o procedimento, fundamentando sua decisão no poder-dever do administrador de resguardar o interesse público, o qual se encontrava claramente ameaçado.

Tanto é assim que precedentes do TCU orientam o Administrador a verificar aspectos relacionados à existência de vínculos entre participantes, bem como procurar identificar indícios de fraudes na apresentação das propostas comerciais por ocasião da realização de pesquisa de mercado, Acórdão 3.099/2011 – 1ª Câmara:

“nos processos licitatórios, ao analisar as propostas de preços apresentadas pelos licitantes, atente para indícios de quebra do sigilo das propostas ou conluio entre os participantes, em especial em relação à semelhança dos valores globais e/ou unitários, nos termos do art. 3º, caput da Lei nº 8.666/1993;”

Cabe esclarecer, ainda, à Universidade que é ponto pacífico nas decisões do Tribunal de Contas o entendimento de que a presença de indício de fraude se mostra suficiente para fundamentar a declaração de inidoneidade de empresas, **inclusive, não sendo necessária a ocorrência de dano.**

Essa diretriz está consolidada no âmbito do TCU nos acórdãos do Plenário 1.498/2009, 2.135/2009, 339/2008 e 57/2003, dentre outros. A título de exemplo, transcreve-se trecho de decisão que elencou, então, os elementos de convicção que serviram de fundamento para a decisão do Tribunal em declarar a inidoneidade de empresas: “(a) ... **variação de preços nos mesmos percentuais (os preços do vencedor estavam 10% menores que os do segundo colocado e 21% menores que os do terceiro) em todos os itens cotados, como ocorreu no convite 1/2008;** (b) ... **existência de preços**



idênticos, exceto quanto a um item, na concorrência 1/2008; (c) ... elaboração das propostas pelo mesmo profissional”. Tais coincidências, pontuou, configuram situação “inusitada” e “praticamente impossível” de ocorrer em ambiente de efetiva disputa entre licitantes. Endossou, também, análise da unidade técnica, no sentido de que a ocorrência de dano não é pressuposto para aplicação da citada sanção.”

Portanto, a ocorrência de semelhanças improváveis entre propostas comerciais é fato condenável suficiente para declarar a inidoneidade de empresas participantes de procedimento licitatório. Com efeito, a detecção de sua ocorrência em qualquer fase do processo de contratação deve ensejar medidas repressoras a serem tomadas pela Administração, impedindo, assim, que a iminente fraude se concretize.

Neste ponto, merece relevo a recalcitrância da Administração da UFC em reconhecer os apontamentos deste relatório, especialmente em face das recomendações emanadas da Egrégia Corte de Contas, mediante Acórdão TCU nº 1543/2013 – Plenário, de 16/06/2013, portanto, em momento que precedeu a manifestação a este Relatório. Tais recomendações reafirmam a jurisprudência supracitada ao tempo que revela fragilidades de mesma natureza encontradas em auditoria do TCU conduzida junto ao Hospital Universitário Walter Cantídio, unidade hospitalar da Universidade Federal do Ceará. Logo, seria razoável esperar por uma postura de acatamento dos fatos e anúncio de providências concretas no sentido de sanear as fragilidades de controle que propiciaram o cenário delineado em ambos os trabalhos. Assim, do referido Acórdão, é oportuno destacar os itens a seguir:

“9.2. com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio - HUWC que:

(...)

9.2.7. formalize, em norma ou manual, rotina de conferência das pesquisas preço de mercado efetuadas para estabelecer os preços de referência, previamente à realização de licitações e aquisições diretas, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.2.8. formalize, em norma ou manual, rotina para análise dos licitantes a fim de identificar possíveis relacionamentos que comprometem o caráter competitivo dos certames licitatórios: endereço, sócios, telefone e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da unidade e a incompatibilidade do objeto licitado e o ramo de atividade da empresa, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993;

9.2.9. formalize, em norma ou manual, rotina de análise das propostas, tanto dos preços quanto do formato, a fim de identificar práticas e fatos que indiquem que as mesmas não foram elaboradas de forma independente, em cumprimento aos princípios da eficiência e da moralidade administrativa, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993”



Ainda, para o caso concreto analisado, a simples existência de vínculos societários entre os consultados já seria fundamento suficiente para a suspensão da dispensa de licitação, por descumprir Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal, que estabelece diretrizes a serem seguidas pelo Administrador na elaboração da pesquisa de preços:

“20. Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, conforme dispõe o art. 113 da lei nº 8.666[6], tendo obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados[7].

21. De igual forma, compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro, antes de passar à fase externa do certame, verificar se a pesquisa de preços foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer.[8]

22. Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços, atentando para as seguintes orientações:

A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1)

B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário)

C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara)

D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:

E) D.1) caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1)

F) D.2) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P)

G) D.3) data e local de expedição (AC-3889-25/09-1)

23. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta[9]. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.” (Grifo nosso)

Por outro lado, cabe esclarecer também que, conforme reiteradas decisões do TCU, a consulta de preços junto ao mercado, nos casos de dispensa de licitação, deve contemplar, ao menos, três propostas válidas, conforme se depreende de trecho de julgamento do TCU Acórdão n.º 1757/2010-Plenário:

“Essa Corte de Contas vem defendendo, de forma reiterada, que a consulta de preços junto ao mercado, nos casos de dispensa de licitação, deve contemplar, ao menos, três propostas válidas. (...), faça constar dos processos de contratação direta, inclusive por meio de licitação com base no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, pesquisa de preços de mercado, no número mínimo de três cotações válidas, elaborados por empresas do ramo, com identificação do servidor responsável pela consulta, conforme iterativa jurisprudência deste Tribunal”. O Plenário, por unanimidade, acompanhou o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos nº 1.545/2003-1ª Câmara – Relação nº 49/2003; nº 222/2004-1ª Câmara e nº 2.975/2004-1ª Câmara. (ACÓRDÃO n.º 1782/2010-Plenário, TC-003.971/2009-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 21.07.2010.)



Embora no caso concreto aqui discutido, o número mínimo de propostas tenha sido atingido, verifica-se que as propostas apresentadas não atendem aos requisitos necessários para serem consideradas válidas.

Como propostas válidas, deve-se entender aquelas que permitam conhecimento amplo sobre os preços de mercado, evitando direcionamentos e a participação de meros licitantes para compor número, com preços não representativos. Sem esses elementos, a pesquisa é inócua, não servindo de parâmetro para a contratação, sendo, portanto, inválidas.

DA EXISTÊNCIA DE VINCULOS ENTRE EMPRESAS LICITANTES.

Sustenta a UFC, novamente, que não há previsão legal para rejeitar propostas de empresas com vínculos entre si, no âmbito de dispensa de licitação.

No caso específico de dispensa de licitação, conforme já registrado nesse relatório, não se admite a participação exclusiva e simultânea de empresas com vínculos societários na consulta de preços ao mercado, conforme Acórdãos TCU 297/2009 – Plenário, 4.561/2010-1^a **Câmara** e Parecer Normativo n^o 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal.

Aduz a UFC que princípios constitucionais da presunção da boa-fé e da inocência impedem que providências no sentido de rejeitar a pesquisa de mercado cujos consultados tenham vínculos.

Contrapondo tal entendimento, registra-se que outros princípios de ordem constitucional existem, tais como os supra princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, princípios basilares do direito administrativo, os quais devem ser sopesados com os mencionados pela UFC para, no caso concreto, verificar quais prevalecem. Não existe princípio absoluto.

Cotejando-se as decisões emanadas dos órgãos superiores que julgam os atos dos administradores públicos, Tribunal de Contas da União, cujo mérito não pode sequer ser questionado pelo Judiciário, e que orientam juridicamente os administradores federais, Procuradoria-Geral Federal, tem prevalecido a tese que a tutela do interesse público tem prevalecido em situação semelhantes a que ora se avalia.

Alega também que, apesar da existência de recomendação para se realizar consultas sobre vínculos entre as empresas, a comprovação desses vínculos somente serviria para indicar ocorrência de fraude se conjugada com outras informações.

Refuta-se o entendimento acima trazendo a lume, novamente, os julgados do TCU sobre pesquisa de preços no âmbito de dispensa de licitação e o parecer orientativo da Procuradora-Geral Federal, que entendem ser inservíveis pesquisas de mercado nas circunstâncias apresentadas pelo caso concreto sob análise.

A UFC insurge-se contra o Relatório sob o argumento de que não há como caracterizar fraude à licitação pelo simples fato de existirem sócios comuns às empresas licitantes. Aduz que ao fazer isso o relatório vai de encontro a diversos princípios constitucionais.



Impende lembrar que o procedimento de contratação sob exame diz respeito a uma dispensa de licitação cuja pesquisa de mercado baseou-se em propostas elaboradas por 3 (três) empresas participantes, todas elas com vínculos societários entre si. Visto tratar-se de contratação direta, procedimento com divulgação restrita, e tendo sido os escolhidos pela UFC única e exclusivamente empresas com vínculos societários, esse procedimento fere a moralidade administrativa e a isonomia entre potenciais interessados, por privilegiar um grupo específico composto por empresas inter-relacionadas.

No que concerne aos princípios supostamente violados pelo Relatório da CGU, análise acerca desse tema foi realizada e registrada em parágrafos precedentes, sendo desnecessária a sua repetição.

Continuando sua manifestação, a Universidade apresenta mais argumentos para demonstrar que não há vedação legal à participação de empresas com sócios em comum numa mesma licitação, citando acórdãos do TCU que apresentam o mesmo entendimento.

Esta CGU concorda que não há vedação legal à participação de empresas com sócios em comum em licitação, todavia, o fato concreto sob análise trata de uma contratação direta, conforme já alertado anteriormente por esta CGU-Regional, situação distinta das tratadas pelos Acórdãos citados pela UFC.

Para a pesquisa de mercado no âmbito da dispensa de licitação, há diversas decisões do TCU que condenam a prática de consultar exclusivamente empresas que tenham sócios em comum, bem como há parecer jurídico da Procuradoria-Geral Federal com o mesmo entendimento, inclusive fazendo referência aos posicionamentos da Egrégia Corte de Contas.

Alega também que o critério utilizado para convidar as empresas foi exclusivamente o financeiro e que foi arbitrariedade do controle taxar o processo de conluio para favorecer a empresa SERVVAL.

Quanto à alegação de que o critério utilizado pela UFC na escolha das empresas consultadas foi simplesmente o financeiro, sem, no entanto descrevê-lo, torna-se impossível avaliar a ocorrência e adequação do critério supostamente empregado.

Impende informar que o Gestor, no trato com a coisa pública, deve sempre estar comprometido com os deveres da prudência e da boa-administração, se revestindo ainda de maior relevo por ser caso de contratação direta, exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação, e por ser o Gestor sabedor dos antecedentes ocorridos em casos de fraude em licitações.

Nesse contexto, o caso em tela apresenta, além das vinculações societárias, uma série de outros elementos que caracterizam indícios de impropriedades cometidas pelas empresas e pelos agentes públicos, os quais devem ser analisados em conjunto, e não separadamente, como o faz a UFC em sua manifestação.

Portanto, não procedem as alegações do Gestor da Universidade de que as conclusões da auditoria estão baseadas simplesmente na existência de vínculo societário, haja vista



que todos os elementos de convicção utilizados por esta CGU estão ressaltados no relatório e devidamente suportados por documentação probatória.

Ademais, cabe à Universidade atentar para a orientação do Tribunal, entendendo-a em sua completude, prevista no Acórdão 2.341/2011 – Colegiado, no sentido de que as verificações de vínculo societário devem ser realizadas antes da homologação das aquisições:

“(...) 1.6. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT que ao realizar licitações, verifique junto aos sistemas Sicafe, Siasg, bem como outros sistemas e documentos a que tiver acesso, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame;”

Tal orientação demonstra que não há necessidade de previsão legal específica para que haja a suspensão do procedimento ou até mesmo sua anulação, fundada em indícios de fraude, sem prejuízo de aplicar tal entendimento às contratações diretas. Tal prática encontra amparo no poder-dever de autotutela da Administração Pública que se traduz na prerrogativa de revogar os próprios atos, quando não mais se mostram oportunos, e no dever de anular aqueles que estejam eivados de vícios insanáveis.

Faz-se mister esclarecer que a esta CGU não compete fazer juízo de valor sobre as ações praticadas pelos gestores públicos, mas apenas avaliar a adequação desses atos à luz da legislação vigente e dos princípios que regem a Administração pública. Destarte, não há que se alegar afronta à dignidade dos gestores, ao princípio da presunção de inocência ou ataque à liberdade econômica e ao direito de ampla defesa e do contraditório. Aliás quanto a esse último, registre-se que foi exercido amplamente ao longo dos trabalhos, dadas as inúmeras oportunidades concedidas à Universidade para se manifestar.

DO DESENCONTRO DE DATAS NOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

No que se refere às inconsistências temporais detectadas por esta CGU nos atos administrativos que compõem o processo de contratação, a UFC argumenta que o desencontro entre datas não configura irregularidade, tratando-se, na verdade, de mera falha administrativa, sem significado jurídico, não podendo ser interpretada como favorecimento à Serval.

O processo de contratação é composto por uma sequência encadeada de atos, que guardam entre si uma ordem cronológica, que, se verificada incoerência pode indicar desrespeito à legislação correlata.

No caso analisado, detectou-se a existência de parecer jurídico com data posterior à assinatura e execução do contrato de serviços proveniente de dispensa de licitação, bem como houve publicação de extrato de dispensa e do contrato em data bem posterior à realização da dispensa e efetiva vigência. Vale destacar que a publicidade desses documentos é requisito legal para lhes dar eficácia.

Destarte, esse fato não pode ser reduzido a mera falha administrativa, pois configura desrespeito a legislação vigente. Ademais, como registrado em análise anterior, a presente irregularidade deve ser analisada em conjunto com as demais ressalvas



apontadas neste relatório, para que se possa avaliar a regularidade de todo o procedimento de contratação.

DA QUEBRA DE SIGILO NAS PROPOSTAS

A UFC discorda do posicionamento firmado por esta CGU no presente relatório, o qual aduz que a semelhança entre as propostas e a proporcionalidade de preços seriam motivos para a administração desconsiderar a pesquisa de preço por quebra de sigilo. A universidade justifica que não há respaldo jurídico para impor aos que ainda não estabeleceram vínculos com ela a preservação do sigilo de suas propostas.

Sobre esse aspecto, consulta ao mercado para contratação direta, teceram-se considerações alhures no sentido de que não se pode consultar simultânea e exclusivamente empresas com sócios em comum, tendo em vista configurar afronta ao princípio da impessoalidade e por haver determinações do TCU e da Procuradoria-Federal condenando tal prática.

No que se refere às evidências de que houve quebra de sigilo das propostas dos consultados, a constatação registra que esse fato, considerado em conjunto com outras evidências, compromete a lisura e a regularidade de todo o processo de contratação de serviços da Universidade.

De fato, não se pode exigir que os interessados em contratar com a Administração mantenham sigilo de suas propostas, porém, uma vez detectada a ocorrência de quebra de sigilo, é dever do Administrador, no trato com os negócios públicos, ser prudente e cauteloso, exigindo dele medidas adicionais para comprovar a idoneidade do processo, principalmente quando se apresentam no processo outras irregularidades. No caso concreto, não é desarrazoado esperar do gestor, para dizer o mínimo, a ampliação da consulta ao mercado, o que não foi realizado. Por outro lado, revela-se completamente desarrazoado que a consulta não tenha sido dirigida, pelo menos, a todo o grupo de empresas que participaram do pregão fracassado. Esta seria a providência minimamente necessária para que se pudesse julgar observado o princípio da Impessoalidade.

A defesa da UFC continua apresentando argumentos de que a pesquisa de preço, regra geral, é utilizado como indicador, para a Administração, da modalidade adequada a ser utilizada no processo de licitatório, bem como balizador da quantidade de recursos financeiros para custear as despesas.

Quanto a esse aspecto não há discordância, porém, é dever lembrar que no presente caso estamos diante de uma contratação direta na qual a própria consulta ao mercado acabou por retornar o preço da contratação e, para além deste fato, tem o condão de limitar, restringir o universo de empresas com possibilidade de vir a ser a escolhida. Nesse contexto, o processo de consulta ao mercado se reveste de importância ainda maior, devendo o Administrador aumentar seu grau de prudência.

A UFC reforça sua posição afirmando que, numa dispensa de licitação, a única finalidade da pesquisa de mercado é a busca do preço razoável, exemplificando esse entendimento com trechos do Acórdão 837/2008- Plenário e 1798/2009 – Plenário.

Sobre a importância da pesquisa de mercado, não há registro neste relatório diferente do que asseverou a UFC, o objetivo primordial é contratar por preço compatível com o de mercado.



Todavia, esse procedimento, quando presentes participantes que não sabem quem são os outros consultados, não é totalmente isento de competitividade. Na medida em que os potenciais fornecedores sabem tratar-se de pesquisa de mercado para fins de contratação direta, este fornece proposta com preços competitivos para ser escolhido como fornecedor.

Contrariamente, na medida em que esses consultados conhecem quanto vai oferecer os demais interessados, permite-se que haja um acerto entre eles, elevando o preço da contratação, sem prejuízo de que os preços sejam estabelecidos em patamares considerados de mercado. De qualquer forma, considerando as duas situações, há um potencial prejuízo de valor indeterminado.

Quanto aos acórdãos citados, estes apresentam casos concretos em que não são citadas questões subjacentes de natureza semelhante às relatadas aqui, como vínculos entre empresas consultadas, mora nas medidas necessárias a dar continuidade ao pregão etc. Assim, não merecem ser consideradas como referência para o presente caso.

Quanto ao registro na manifestação da UFC de que esta CGU não comprovou que os preços contratados pela dispensa estão acima do de mercado, entende-se que não há necessidade de demonstrar ter havido prejuízo financeiro efetivo, mas de apontar situações de favorecimentos à mesma empresa, Serval.

Alega, por fim, que a Administração, no momento em que o processo foi realizado, não dispunha de mecanismos do Comprasnet para a realização das pesquisas.

Independentemente do fato alegado, inexistência de mecanismo de consulta do Comprasnet, a UFC deixou de detectar evidências claras de existência de vínculos entre empresas, pois suas propostas comerciais apresentavam mesmo endereço e mesmo sítio na Internet. Portanto, prescinde dessa facilidade a detecção dessa irregularidade.

No que concerne à possibilidade de detecção da quebra de sigilo das propostas, não há necessidade de qualquer funcionalidade do Comprasnet, pois bastava comparar as propostas.

DA SUSPENSÃO DE PREGÕES.

A UFC apresenta entendimento de que o presente relatório estabelece um contexto conspiratório a partir da existência de suspensões de pregões, desconsiderando o fato de terem sido precedidas por quebra da rotina administrativa por efeito de ordens judiciais. Acrescenta que tais circunstâncias não dão guarida à classificação de fuga ao processo licitatório e nem ao favorecimento à empresa Serval.

Conforme já esclarecido por esta CGU-Regional, o Relatório apresenta os resultados dos exames efetuados pela Equipe de Auditoria de forma objetiva e isenta, sempre fundados em evidências, a exemplo de legislação aplicada ao caso e documentos presentes nos processos administrativos analisados.

Com efeito, não prospera o argumento de que houve criação de contexto conspiratório. Na verdade, descortinaram-se diversos fatos que favoreceram a contratação e



permanência da Serval na execução do contrato de limpeza e conservação por anos, conforme pode se depreender da leitura dos fatos narrados minuciosamente evidenciados.

Necessário recordar que o Pregão nº 17/2006 foi suspenso e posteriormente cancelado sem motivação expressa, fato esse não esclarecido pelos gestores da UFC até a presente data, tendo sido substituído pelo Pregão 59/2006, no qual se sagrou vencedora, após controverso julgamento, a Serval.

As outras suspensões foram as do Pregão nº 59/2006, essas sim, motivadas por decisões judiciais. Nesse caso, o favorecimento à empresa Serval se deu por excessiva e injustificada mora na tomada de providências necessárias ao prosseguimento do certame.

Por fim, não há conspiração, mas sim uma miríade de irregularidades não esclarecidas satisfatoriamente pela Entidade.

Defendendo a legalidade da suspensão do Pregão nº 17/2006, a UFC apresenta extensa explicação sobre os pressupostos de revogação do ato administrativo, ressaltando o aspecto da discricionariedade, fundada na oportunidade e conveniência da administração. Acrescenta que, conforme jurisprudência citada, o mérito desses atos não pode ser questionado nem mesmo pelo Judiciário.

Os atos de suspensão do Pregão nº 17/2006, por afetarem diretamente os direitos e interesses dos administrados, conforme Art. 50 da Lei 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, devem ser obrigatoriamente motivados. A ausência da exposição dos motivos que levaram o pregoeiro a tomar tal decisão impede que haja um controle da legalidade do ato, a partir da verificação da existência desses motivos. É o que a doutrina chama de princípio dos motivos determinantes.

Nesse contexto, como bem explicou a UFC, não cabe questionar o mérito do ato, todavia, os motivos devem ser declarados, tornando-se ponto de controle de legalidade, sem que haja qualquer afronta ao poder discricionário da Administração.

Dando prosseguimento a sua manifestação, a Universidade critica o relato feito pela CGU, sobre as contratações dos serviços de limpeza e manutenção, remontando a 2006, com base no seu acervo documental, sem que tenha havido nexos causal específico para algum resultado ilegítimo.

Enfatiza-se, mais uma vez, conforme registrado na introdução da presente constatação, que a análise remonta ao Exercício 2006, pois, tendo em vista que as contratações vêm sendo efetivadas por meio de dispensas de licitação emergenciais, fez-se necessário avaliar o histórico das contratações, de modo a evidenciar a ocorrência do fato emergencial.

A Universidade, mais uma vez, registra que as conclusões do Relatório são todas baseadas na subjetividade do Auditor.

Quanto a esse entendimento, esta CGU ratifica que seus trabalhos são pautados por isenção e objetividade, bem como seus registros são suportados por documentação adequada.



A Universidade alega que, quanto à suspensão do pregão 243/2012, apesar do próprio relatório indicar a existência de mandados de segurança, cujas liminares teriam determinado a imediata suspensão do pregão, provocando perturbações administrativas, o relatório não teria abordado apropriadamente as dificuldades operacionais geradas pela intervenção judicial. Acrescenta, então, que o conhecimento do trâmite do processo judicial, com suas reiteradas liminares, seria motivação suficiente para a realização da contratação emergencial.

O entendimento apresentado acima já foi objeto de análise anterior. Dessa forma, recorda-se, resumidamente, que, esta CGU não desconsiderou a existência das determinações judiciais em sua análise, muito menos faz crítica ao seu cumprimento pela Administração. Contudo, não houve esclarecimentos satisfatórios que justificassem a demora em tomar as ações necessárias à retificação do Edital, o que gerou a indevida prorrogação do Contrato que estava sendo executado pela Serval e sua subsequente contratação por dispensa de licitação, por período muito superior ao necessário.

No que concerne à duração do contrato oriundo de dispensa emergencial, verifica-se que a Lei 8.666/93, em seu Art. 24, inciso IV, estabelece a vigência máxima em 180 dias, limitando o escopo da contratação para somente a parcela dos bens ou serviços estritamente necessários à eliminação da situação emergencial, sem prejuízo de providências necessárias à viabilização da contratação por meio da regra geral, a licitação.

Para ilustrar o entendimento, citamos trecho de determinação do Acórdão TCU n.º **943/2011-Plenário**:

“1.6.2. em atendimento ao inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal, baseada em projeto básico que tenha todos os elementos do art. 6º, inc. IX da Lei nº 8.666/1993;”

No caso concreto analisado, o contrato firmado com a Serval teve a duração máxima permitida, 6 (seis) meses, sem apresentar justificativa para tanto.

Nesse contexto, e tomando por base a conduta dos gestores responsáveis pela contratação sob exame, verificou-se que o fundamento da situação emergencial foi provocado por uma demora injustificada, na medida em que não foi tomada providência simples de adequação do Edital em prazo aceitável.

Ressalta-se que não havia, absolutamente, necessidade de esperar a decisão definitiva dos mandados de segurança, vez que as decisões liminares determinavam o cancelamento do certame, caso já tivesse sido concluído, ou a sua suspensão, até a retificação do Edital. Portanto, bastava que a UFC retificasse o Edital para por o Pregão em andamento.

A demora verificada já está bem caracterizada ao longo da descrição da constatação, não merecendo a enfadonha repetição desse trecho da análise, ao qual se remete para consulta.



No que se refere à ausência de transcrição do Ofício nº 047/13/WDOO na descrição do fato da constatação, esclarece-se que não houve transcrição integral do referido documento para não estender ainda mais o relato.

Ademais, tendo em vista que o presente relatório se encontrava em fase preliminar e foi apresentado exclusivamente à UFC, autora do referido expediente, para derradeira manifestação, não houve prejuízo de qualquer ordem.

Porém, na presente fase, em que se dá publicidade irrestrita ao presente relatório, a íntegra do referido documento está transcrita no campo manifestação.

A UFC, para ilustrar as dificuldades geradas pelas decisões judiciais oriundas de dois mandados de segurança, impetrados por diferentes licitantes, apresenta a cronologia das determinações judiciais que provocaram as suspensões do Pregão nº 243/2011.

Da análise da cronologia das decisões oriundas dos Mandados de Seguranças nº 0014250 -26.2011.4.05.8100 e 0014284 -98.2011.4.05.8100, apresentada pela UFC em sua manifestação, verifica-se a existência de significativas incoerências quando cotejada com as informações constantes dos processos judiciais referidos.

Inicialmente, esclarece-se que o segundo Mandado de Segurança, nº 0014284 - 98.2011.4.05.8100, foi impetrado em 25/10/2011. Porém, em 07/11/2011, foi detectado pela Juíza Federal Karla de Almeida Miranda Maia, que já existia outro Mandado de Segurança, nº 0014250 -26.2011.4.05.8100, com o mesmo objeto e a mesma causa de pedir.

Assim, a referida juíza, com base no art. 106 do Código de Processo Civil, determinou a redistribuição do processo à 2ª Vara Federal, a fim de que fosse decidido simultaneamente.

Portanto, todas as decisões prolatadas posteriores, liminar ou definitivamente, valerem para os dois processos e tiveram o mesmo teor. Não poderia ser diferente pois, em ambos os mandados, as cláusulas do Edital atacadas foram as mesmas sob os mesmos fundamentos jurídicos.

Dessa forma, quando a UFC esclarece em sua manifestação que o Pregão 243/2011, foi suspenso pela primeira vez em 26/10/2011, provocada pelo Primeiro Mandado, e que foram acatadas as determinações, significa dizer que, quando a segunda determinação de suspensão chegou a seu conhecimento, não havia mais necessidade de nenhuma retificação, pois as determinações tinham o mesmo teor. O fato descrito demonstra, por mais essa razão, que não havia motivos para que o pregão nº 243/2011 permanecesse suspenso, uma vez que as correções ao Edital já tinham sido realizadas, bastando apenas a comunicação ao Juiz.

Ainda, a Universidade afirma que os inúmeros questionamentos acerca dos problemas enfrentados pela Administração da UFC com relação ao Pregão nº 243/2011 foram analisados pelo Tribunal de Contas da União no bojo do Processo nº 034.463/2011-9, por meio do qual o TCU não constatou irregularidades nos atos praticados pelos pregoeiros, bem como dos gestores.



Não é o que se constata da leitura do Acórdão nº 4665/2012 - TCU - 2ª Câmara que apreciou o Processo nº 034.463/2011-9, que trata de representação encaminhada ao TCU contra o pregão eletrônico nº 243/2011 - UFC.

É o seguinte o teor do Acórdão nº 4665/2012 - TCU - 2ª Câmara:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, c/c os arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, 17, inciso IV, e 143, inciso III, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em conhecer da representação adiante relacionada, para considerá-la prejudicada por perda de objeto e arquivar o processo, dando-se ciência desta deliberação, bem como da instrução da Unidade Técnica à representante e à Universidade Federal do Ceará (UFCE/MEC):

1. Processo TC-[034.463/2011-9](#) (REPRESENTAÇÃO)”

O que se percebe, na verdade, é que houve extinção do processo por perda do objeto sem julgamento do mérito, significando que, por motivo não declarado na decisão, não houve análise do mérito do conteúdo da representação. Com efeito, mesmo que os problemas relatados no presente relatório façam parte do teor da referida representação, eles não foram apreciados pelo TCU.

A UFC ressalta que o serviço de limpeza é de natureza essencial e de caráter continuado e, portanto, a situação instaurada carecia de medidas rápidas para evitar prejuízos irreparáveis à sociedade, medidas essas que se traduziram na realização da Dispensa nº 34/2012.

Acerca da situação emergencial estabelecida, cabe registrar que a causa principal foi a ausência de providências tempestivas, por parte da UFC, para alterar o Edital do Pregão nº 243/2011 com vistas a atender as diretrizes das determinações judiciais. Portanto, não se acatam as justificativas quanto a esse aspecto.

Ainda quanto à dispensa de licitação nº 34/2012, a UFC justifica que o processo de contratação foi encaminhado em tempo hábil à procuradoria, porém, o parecer foi concluído a posteriori em virtude de extensa e cediça problemática que envolvia a matéria, bem como à deficiência de pessoal da procuradoria da UFC.

Sobre esse aspecto, verifica-se que a primeira providência para a realização da dispensa foi tomada em 23/02/2012, 10 dias antes do término da vigência do contrato em vigor à época, embora a determinação de alterar o Edital de Pregão tenha ocorrido em 30/11/2011. Ante a ausência de providências por período superior a dois meses e meio, não merece prosperar os esclarecimentos para justificar a ausência de parecer jurídico prévio na contratação direta.

Vale ressaltar que a UFC não informou número e data do expediente que encaminhou o Edital à procuradoria, inviabilizando uma análise mais precisa sobre a tempestividade da sua providência.

Quanto à suposta insuficiência de profissionais na procuradoria da UFC, essa situação não restou caracterizada. A despeito disso, em vista do Ofício nº 026-12/DAA/PRADM, de 23/02/2012, ter sido encaminhado à Pró-reitoria de Administração 10 dias antes do



encerramento do Contrato, já se poderia antecipar a impossibilidade de a Procuradoria da UFC analisar os termos do Edital de Dispensa por emergência em tempo hábil.

A UFC informa que a Dispensa nº 34/2012 conjugou as contratações almejadas em dois procedimentos licitatórios distintos, quais sejam, os do Pregão nº 243/2011 e os do Pregão Eletrônico nº 305/2011, suspenso em 22/11/2011. Assim, deseja justificar a impropriedade, apontada por esta CGU-Regional, que consiste no fato de que o objeto da Dispensa nº 34/2012 é mais amplo do que o do Pregão Eletrônico nº 243/2011.

Ao informar que havia pregões eletrônicos independentes para contratar os serviços de manutenção e limpeza da UFC e os serviços de manutenção das áreas verdes da UFC, pode-se concluir que não há prejuízos de ordem técnica ou econômica ao assim proceder, tornando obrigatório o parcelamento dos serviços.

Destarte, não configura prática aceitável conjugar serviços diferentes e independente numa única dispensa de licitação, pois afronta a determinação contida no §1º do Art. 23 da Lei 8.666/93.

Alega, por fim, que as circunstâncias induziram o acolhimento dos parâmetros utilizados na contratação antecedente, haja vista que o novo edital de licitação (pregão nº 2243/2011) — cujas expectativas de medição já haviam sido adequadas à IN MPOG n2 02/2008 — estava sob questionamento judicial, impossibilitando, assim, a renovação das unidades de medição previstas.

Em primeiro lugar, quanto à alegada impossibilidade de adequação à IN MPOG nº 02/2008, verifica-se que as cláusulas do Edital e da planilha de custos do Pregão nº 243/2011 impugnadas não dizem respeito à unidade de medição utilizada, portanto, não impedindo que a contratação por meio da dispensa nº 34/2012 tivesse sido dimensionada por unidades de serviços determinadas, em vez de serem por postos de trabalho.

Em segundo lugar, não há nenhum tipo de dependência jurídica entre os dois editais. Não é porque o Edital de Pregão estava sendo questionado judicialmente que isso vai se constituir em óbice à adequação do Edital de Dispensa por emergência aos ditames da IN MPOG nº 02/2008.

E ainda, que há previsão legal, contida no §1º, art. 11, da IN MPOG nº 02/2008, para utilização de unidade de medida por posto de trabalho para casos específicos e que os contratos atuais já teriam sido revistos para conformidade com a Instrução Normativa.

No que se refere à previsão contida no §1º do Art. 11, da IN MPOG nº 02/2008, a qual admite a contratação por postos de trabalhos em casos específicos, o caso concreto em epígrafe não se amolda à referida norma, vez que os serviços de limpeza e manutenção podem ser medidas por produto específico, a exemplo da unidade de área a ser mantida, limpa ou higienizada.

DAS "CAUSAS ESTRUTURANTES" ARGUIDAS.



A Universidade alega, ainda, que as causas estruturantes apresentadas pela presente constatação, e utilizadas para suportar as tipificações criminais “fuga ao processo licitatório” e “favorecimento da empresa SERVAL” são insuficientes para caracterizar o ilícito e cita julgamento do STJ sobre a matéria.

Preliminarmente, impende registrar que a CGU, por ocasião do exercício das suas competências legais, não tem incumbência, tampouco a pretensão, de tipificar criminalmente a conduta dos gestores públicos eventualmente citados em seus relatos. Tanto o é que não está citado, em nenhum trecho do presente relatório, qualquer artigo do Código penal ou de legislação penal especial atribuindo como crime a conduta dos agentes públicos ou privados citados.

Conforme já registrado alhures neste relatório, a ação de Controle Interno, exercida pela CGU, incumbe tão somente o relato dos fatos considerados impróprios ou irregulares e a descrição do nexos causal relativos à responsabilidade administrativa dos servidores, no exercício de suas funções, fornecendo elementos para que a gestão possa exercer seu papel disciplinar, que se espera a partir da notificação dos fatos e emissão de opinião independente. Simultaneamente, busca fornecer elementos à instância julgadora da gestão, qual seja, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições constitucionais.

Desta forma, o Controle Interno não se imiscui em esfera que não seja de sua competência, vale dizer, que não lhe é imputada ou requerida como obrigatória a exemplo da tipificação ou a penalização das impropriedades cometidas, que é papel da ação disciplinar do gestor; também não o argui ou orienta sobre assuntos de natureza jurídica, que é o papel das assessorias ou consultorias jurídicas vinculadas à gestão; muito menos julga os atos administrativos, imputando aos responsáveis a apenação por qualquer ilícito cometido, pois é papel reservado ao tribunal administrativo.

A UFC considera haver abuso de poder funcional do auditor e interpreta o relatório como peça acusatória que carece de justa causa para incriminação dos agentes.

Preliminarmente, cabe, nesse aspecto, esclarecer que, “Peça acusatória”, nas palavras de Fernando Capez, significa: “peça iniciadora da ação penal, consistente em uma exposição por escrito de fatos que constituem, em tese, ilícito penal, com a manifestação expressa da vontade de que se aplique a lei penal a quem é presumivelmente seu autor e a indicação das provas em que se alicerça a pretensão punitiva”.

Destarte, o relatório de auditoria em nenhum aspecto pode ser considerado uma peça acusatória. Uma peça acusatória pode até mesmo se utilizar do relatório de auditoria como elemento de prova, mas nunca como peça inicial do processo penal, como seria, por exemplo, uma denúncia do Ministério Público.

É lógico concluir, portanto, que todos os aspectos requeridos pelo gestor, ou por ele utilizados no sentido de desqualificar o trabalho de análise da gestão da unidade, ao classificar o relatório como peça acusatória, são um completo despropósito e servem somente para desviar a atenção do cerne da questão, que são as impropriedades cometidas e identificadas sob um prisma estritamente administrativo.

RELAÇÃO INFORMATIVA DE VISITA SEM DATA E ASSINATURA (F1s57).



O gestor alega que a reclamação que o relatório faz com respeito à existência de uma relação de visitas sem data e assinatura, também se coloca no contexto de arguições que necessitam ser fundamentadas em demonstração da existência de algum tipo de desvio de finalidade ou provocação de danos.

Alega ainda que, conforme folhas 290 e 291 do processo no 19089/05 - 32 (doc. 15), pode-se constatar que a relação das empresas que fizeram visita (vistoria) fora encaminhada à comissão de licitação por e-mail institucional do fiscal do serviço à época na data de 12 de novembro de 2006.

Vale salientar que não existe, no texto do relatório, crítica em relação à existência de relação de visitas sem data e assinatura. Essas notações são apenas complemento ao verdadeiro problema. Respondendo da forma como foi apresentada, a justificativa do gestor deixa de contemplar o fato descrito, qual seja, a desclassificação das empresas por motivos não suficientes, entre eles, a desclassificação de uma delas por não ter apresentado itens do edital que tratavam do “Termo de Vistoria”, enquanto outras, que também não consta do processo terem apresentado o mesmo documento, não foram desclassificadas.

CERTIDÕES DO SICAF CONSIDERADAS TARDIAS (Fls.61).

O Gestor alega que, sem demonstrar eventuais consequências prejudiciais ao interesse público, o Relatório volta a questionar a existência de certidões extraídas do SICAF em 16/05/2012, ao considera-las tardias.

Traz o relato da história do SICAF e a história dos diversos posicionamentos adotados pelo TCU desde a criação do sistema para defender a tese de que houve alterações nas exigências para comprovação do registro das empresas, as quais foram consubstanciadas no Decreto 4.485, de 25 de novembro de 2002, que alterou, dentre outros pontos, o art. 1º, § 12 do Decreto nº. 3.722/2001, **atribuindo a facultatividade do cadastramento no SICAF para os fornecedores do Governo Federal, considerando que nos casos em que o proponente homologado não estiver inscrito no SICAF, o seu cadastramento deverá ser realizado pela Administração, sem ônus para o proponente, antes da contratação, com base no reexame da documentação apresentada para habilitação** (Art. 1, §1º, II, Decreto 3.722/2001).

Nesse histórico defende que quanto à exigibilidade e instrumentalidade do SICAF revela - se que em toda e qualquer situação concreta, o fundamental é verificar - se a existência da regularidade fiscal para a contratação e acrescenta declaração do SICAF da empresa Serval (DOC. 16) para comprovar a regularidade fiscal no momento da contratação.

Apesar do esforço dispendido pelo gestor, informa-se que o mesmo era desnecessário, uma vez que o registrado no relatório se constitui apenas em uma anotação sobre o tardio registro no sistema, não tendo sido utilizada em nenhum momento pela equipe de auditores como argumento para imputar qualquer responsabilidade aos gestores. Considera-se, portando, que não existem razões para contra-argumentações.

PUNIÇÃO POR APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE PLANILHA DE CUSTOS (Fls.67)



O gestor apresenta uma longa exposição sobre contratos, sobre sanções administrativas aos contratos e sobre a apresentação extemporânea de planilha de custos para defender a tese de que, em relação a esta última, não se enquadraria numa das situações previstas na legislação em vigor, de modo a configurar-se a hipótese de inexecução do contrato, levando à aplicação de uma das sanções previstas no art. 87, da Lei de Licitações.

Finalmente, diz que, caso não seja esse o entendimento, cumpre informar que no dia 31/10/2006, após a fase de lances foi solicitada por e-mail a planilha de custos e formação de preços das 5 melhores empresas classificadas para que o setor interessado analisasse a composição dos preços unitários. Após a análise da aceitabilidade dos preços, conforme o item 7.02 do edital, pg. 94 (DOC. 17) foi anunciado o licitante vencedor. Não houve a apresentação extemporânea da planilha de custos. No espaço temporal que ocorreu entre a data do encerramento da fase de lances e a data da entrega das propostas estava acontecendo a análise da aceitabilidade dos preços unitários dos itens da planilha pelo setor técnico interessado.

Verifica-se que o gestor utilizou bastante esforço para responder a uma questão que não se trata de defesa de posição por parte do Órgão de Controle, uma vez que, ao tratar das planilhas de custos, não se questionou a entrega extemporânea das planilhas, senão a falta de disposição do pregoeiro em sanar problemas facilmente ajustáveis, quais sejam, os erros de soma, de preenchimento, desclassificando empresas por conta desses pequenos erros.

Se agora justifica que as planilhas foram entregues durante a fase de lances e somente foram analisadas depois disso, cometeu erro que prejudicou a empresa que tinha melhor valor, uma vez que não deu a ela chance para ajustes, resguardado o valor global da proposta.

A norma geral de licitação estabelece que, de acordo com o art. 43, § 3º da Lei nº 8.666/93, “É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”.

Posteriormente, a Instrução Normativa SLTI nº 02/08 trouxe mais esclarecimento sobre o assunto ao determinar que: “Quando a modalidade de licitação for pregão, a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto” (art. 24).

A mesma IN nº 02/08 também prevê que, “A análise da exequibilidade de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra do prestador deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final de preço” (Art. 29-A, caput). E nesse caso, “Erros no preenchimento da Planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha.”.

Desta forma, ao confirmar que as planilhas de preços foram requisitadas por mensagem, para os 5 melhores classificados, o gestor apenas confirma o que foi relatado pela Equipe de Auditoria, ou seja, que houve oportunidade para os ajustes devidos, o que evitaria desclassificações por motivos insuficientes.



Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina de apuração de vínculos entre empresas participantes de cotações de preços para a contratação por dispensa de licitação, garantindo que haja, no mínimo, 3 (três) propostas de empresas sem vínculos.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade do Diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças, do Pregoeiro e do Pró-Reitor de Administração à época pela ocorrência dos fatos relatados.

2.1.3 PAGAMENTOS CONTRATUAIS**2.1.3.1 CONSTATAÇÃO**

Superfaturamento no âmbito do Contrato nº P8345/11-87, firmado com a empresa Swot - Soluções em Eventos, no valor de R\$ 1.750.049,00, cujo objeto é organização de eventos da UFC, com fornecimentos de espaço físico e serviços correlatos.

Fato

A Universidade Federal do Ceará – UFC, por meio do processo nº 23067.P8345/11-87 (Pregão Eletrônico SRP nº 101/2011), contratou a empresa Swot – Soluções em Eventos (CNPJ: 10.359.163/0001-19) para a execução dos serviços de organização de eventos, com fornecimento de espaço físico e serviços correlatos à área, para atender às demandas da Entidade, compreendendo infraestrutura física, planejamento operacional, organização, execução e acompanhamento, na capital – Fortaleza e em todo interior do Estado do Ceará, no valor global de R\$ 2.792.525,00, no período de 09/11/2011 a 08/11/2012.

No período de 01/11/2011 a 26/10/2012, a UFC executou o montante de R\$ 2.023.693,00,00 em 57 eventos. Observa-se que os documentos que instruem as ordens bancárias, com exceção das três últimas, resumem-se, basicamente, à Nota Fiscal e à Ordem de Serviço da empresa atestados pela ex-Diretora do Departamento de Administração.

Cumprir destacar que essa licitação foi objeto de análise por esta Controladoria, que expôs sua opinião no Relatório de Gestão nº 201203088, item 7.3.2.1., de seguinte descrição sumária:

Procedimentos de licitação e execução de serviços de organização de eventos eivados de falhas tais como desatualização de base legal, ausência de pesquisa de preços, quantidades estimadas sem fundamentação administrativa, previsão de despesas sem finalidade pública e controle inadequado das despesas com pagamentos indevidos e demandas não motivadas.

De toda sorte, em uma análise complementar da execução do citado contrato, do período de 30/12/2011 a 26/10/2012, no valor total pago de R\$ 2.023.693,00, além das constatações relatadas naquela auditoria de gestão, constatou-se o superfaturamento dos serviços executados nos eventos da UFC, conforme os seguintes fatos:



I - Superfaturamento nos quantitativos e itens de serviços pagos a empresa Swot no valor de R\$ 1.750.049,00.

Inicialmente imple informar que os serviços de organização dos eventos da UFC, objeto do referido contrato, eram realizados efetivamente por um terceiro, ou seja, pela empresa PR3 Comércio e Serviços, que já vinha prestando esses mesmos tipos de serviço, também de forma subcontratada, desde abril de 2011 na UFC, mas que, nos documentos acostados aos processos de pagamento destes serviços pela empresa Swot, contratada formalmente, não havia referência a essa subcontratação nem instrumento formalizado nos autos sobre esse fato.

Com efeito, o fluxo processual do pagamento dos serviços realizados pela empresa Swot, mediante a subcontratação informal da PR3 Comércio e Serviços, consistia na requisição dos serviços pelo departamento promotor do evento ao Departamento de Administração que, após a autorização do orçamento do evento elaborado pela empresa Swot, atestava a realização destes serviços e encaminhava a nota fiscal para o setor de pagamento.

Vale ressaltar que a autorização e o atesto dos serviços do contrato em comento ficavam a cargo da ex-Diretora do Departamento de Administração, a qual acumulava a função de gestora e fiscal do contrato, além de ser superior hierárquica do setor de contabilidade responsável pelo pagamento dos serviços. Em outras palavras, a referida servidora detinha para si todo o fluxo processual de autorização, fiscalização e acompanhamento da prestação dos serviços prestados, bem como tinha ascensão sobre o respectivo pagamento.

Destaca-se outrossim que, conforme detalhamento a seguir, havia um conhecimento geral dos diretores e coordenadores dos demais departamentos da UFC sobre a prestação dos serviços de organização dos eventos pela empresa PR3 Comércio e Serviços, pois, em suas requisições endereçadas ao Departamento de Administração, constavam, na maioria dos casos, a menção direta da citada empresa como a prestadora dos serviços, e, quando ausente esta informação, a então Diretora do aludido departamento despachava no próprio documento determinando que a referida empresa realizasse os serviços solicitados.

Sem embargos, estas informações sobre a subcontratação da empresa PR3 Comércio e Serviços e o superfaturamento dos serviços só foram conhecidos após o exame nos documentos encaminhados pelos departamentos da Universidade referentes aos serviços requisitados, programação, local de realização e relação de participantes dos eventos, posto que, nos processos de pagamento do contrato em destaque, constam apenas a nota fiscal e a ordem de serviço emitidas pela empresa Swot.

Em verdade, dos 57 eventos informados nas notas fiscais da empresa Swot, a UFC, mediante os Ofícios 415/2012/AUDIN/UFC e 014/2013/AUDIN/UFC em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20126530/03, de 12/11/2012, somente encaminhou documentos comprobatórios de 50 eventos, dos quais constatou-se um superfaturamento de 86,48% dos valores atestados e pagos pela ex-Diretora do Departamento de Administração, isto é, de R\$ 2.023.693,00 pagos, comprovou-se R\$ 273.644,00 de serviços solicitados, apresentando um superfaturamento de R\$ 1.750.049,00.

Tabela 1. Superfaturamento no contrato de eventos da UFC.



Notas Fiscais	Valores pagos (R\$)	Valores apresentados (R\$)	Superfaturamento (R\$)	%
0949 (OB 826536)	368.255,00	26.597,00	-341.658,00	-92,78
1545 (OB 826535)	378.015,00	10.190,00	-367.825,00	-97,30
1607 (OB 805905)	449.760,00	68.904,00	-380.856,00	-84,68
1840 e 1842 (OB 812081 e 812082)	199.998,00	33.543,00	-166.455,00	-83,23
1843 e 1841 (OB 812078 e 812226)	482.460,00	89.779,00	-392.681,00	-81,39
1843 e 1844 (OB 812080 e 812081)	100.309,00	14.551,00	-85.758,00	-85,49
1968, 1969 e 1986 (OB 807760, 825973 e 827758)	44.896,00	30.080,00	-14.816,00	-33,00
TOTAL	2.023.693,00	273.644,00	-1.750.049,00	-86,48

Segue o detalhamento dos eventos e seus comprovantes.

a) Nota Fiscal nº 949 / OS 90.000.001/11, Ordem Bancária/UFC: 82536.

Tabela 2 – Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 949.

Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
01. Curso de Leitura – Departamento Letras Vernáculas (16/11/2011) Local: Bosque Moreira Campos - UFC	No Ofício nº 25/2013-DLV, declaram em anexo que “(...) Não foi utilizado serviços de quaisquer naturezas de Buffet, tais como serviço de almoço (o evento foi à noite), coquetel, coffee break, etc.” (sic)	42.083,50	0,00
02. Encontro dos PETS 2011 (18/11/2011) Local: Ponta Mar Hotel	No Ofício nº 65/2011/PROGRAD/UFC solicitam: 1 auditório tipo A (900,00) 1 Secretária tipo III (200,00) 400 coffee break tipo A (5.600,00) 400 coffee break tipo B (5.200,00) 400 almoços tipo 2 (11.200,00) 10 garrafas de água 20 litros (90,00) 15 garrafas de café (135,00) 10 garrafas de água 500 ml (20,00) 1 tola de mesa (2,00) 1 Púlpito (10,00) 1 sistema de sonorização + 100 (200,00) 2 microfones sem fio (60,00) 2 microfones com fio (40,00) 3 notebooks (120,00) 1 projetor (100,00) 1 tela de projeção 150” (50,00) 1 impressora a laser (100,00) 5 acesso à internet (75,00) 1 filmagem (450,00) e 2 cópias gravação de CDs (100,00)	60.892,00	24.877,00
03. VII Congresso de estudantes da UFC (18 a 20/11/2011) Local: Auditório Icaro Moreira - UFC	No Memorando nº 102/11-PRAE solicitam cartazes junto à Imprensa universitária, no OFÍCIO Nº 756/11/PRAE solicitam 05 banheiros químicos e no Ofício s/n, de 7/11/2011 solicitam o fornecimento de 1.500 refeições do Restaurante Universitário.	124.093,00	0,00
04. I Sarau do Visconde – Medicina Sobral	No Ofício nº 08/2011-PPGSF, solicitam: 30 conjuntos de mesa com cadeiras (não	8.438,50	200,00



Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
(24/11/2011) Local: Sobral - UFC	consta no contrato) 1 palco e (não consta no contrato) 1 sistema de som (200,00)		
05. Projeto Casa de Religião (24/11/2011) Local: Anfiteatro da Matemática - UFC	No Memorando nº 006/2013 – CIFAC/PROGRAD/UFC - informam que foram solicitados: 1 sistema de sonorização (100,00) 1 filmagem (450,00) 1 registro fotográfico (250,00) 3 microfones sem fio (90,00) 1 telão (50,00) 1 <i>datashow</i> (100,00) 1 <i>notebook</i> (40,00)	13.280,50	1.080,00
06. II Simpósio da Escola de Autos Estudos do Doutorado Interinstitucional em Ciências (28/11/2011) Local: Faculdade de Medicina - UFC	No anexo do Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC encaminham o folder do evento com o título “XIII UNESCO CHAIR ON DEVELOPMENTAL BIOLOGY” realizado no dia 28/11/2011 no Departamento de Morfologia da Faculdade de Medicina da UFC).	72.554,00	0,00
07. Encontro da Casa de Filosofia (30/11/2011) Local: Auditório Cândido Pamplona - UFC	No Memorando nº 005/2013 – COFAC/PROGRAD/UFC informam que foram solicitados: 1 sistema de sonorização (100,00) 3 microfones sem fio (90,00) e 1 registro fotográfico (250,00)	27.565,50	440,00
08. Ensaio Colação de Grau de Fortaleza (01/12/2011) Local: Concha Acústica - UFC	No Memo nº 043/2013-PROGRAD/UFC comunicam que não dispõe de informação referente aos custos com o ensaio, pois a organização é do Cerimonial).	19.293,00	0,00
<i>Orçamento dos oito (08) eventos</i>		<i>368.200,00</i>	<i>26.597,00</i>
Total pago na Nota Fiscal nº 949 (OB/UFC 82536)		368.255,00	26.597,00

Incumbe destacar que a Ordem de Serviço nº 90.000.001/11, anexada à Nota Fiscal 494, ambas da empresa Swot, cobra todos os itens de serviços (79 ao todo) relacionados no contrato com a empresa (ver tabela 1), com destaque para o aluguel de 40 diárias de auditórios tipo 1 e 2 (R\$ 64.000,00), 60 diárias de ambientes tipos 1, 2 e 3 (R\$ 36.500,00), além de 2.000 almoços tipo 1 e 2 (R\$ 68.000,00), 1.500 coquetéis (R\$ 43.500,00) e 4.000 *Coffees breaks* tipo A e B (R\$ 54.000,00).

No entanto, conforme se verificou nos documentos apresentados pela Entidade, somente no evento 02 “Encontro dos PETS 2011” é que foram solicitados os referidos itens que custaram R\$ 23.100,00 (01 auditório tipo 1 – R\$ 900,00, 01 ambiente tipo 3 – R\$ 200,00, 800 *coffees breaks* tipos A e B – R\$ 10.800,00 e 400 almoço tipo II – R\$ 11.200,00).

Destaca-se ainda o evento 03 “VII Congresso de estudantes da UFC”, realizado no Auditório Ícaro Moreira – UFC, cujo orçamento aprovado e pago foi de R\$ 124.093,00, mas, conforme o Ofício nº 756/11/PRAE, os serviços solicitados foram 05 banheiros químicos e 1.500 refeições do RU, os quais foram custeados por outros contratos da UFC.

b) Nota Fiscal nº 1545 / OS 90.000.002/11, Ordem Bancária/UFC: 826535.



Tabela 3. Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1545.

Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
09. Reitoria (01/12/2011)	No Memo 004/2013-SC, o Chefe do Cerimonial confirma o evento, mas não informa se foi utilizado serviços de <i>buffet</i> ou outros correlatos ao contrato de evento.	22.313,00	0,00
10. Centro de Humanidades Letras Vernáculos (02/12/2011)	Em anexo ao Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC tem o <i>e-mail</i> do Departamento de Letras e Vernáculos encaminhando fotos da realização do evento, mas não informam se realizaram serviços do contrato de eventos.	33.818,00	0,00
11. Colação de Grau Medicina (05/12/2011)	No Memo. Nº 040/2013 – PROGRAD/UFC comunicam que não dispõe de informação referente aos custos com a colação de grau, pois a organização é do Cerimonial.	32.036,00	0,00
12. COFAC/PROGRAD (05 a 07/12/2011)	No Ofício nº 615/2011/PROGRAD/UFC solicitam 300 <i>coffee breaks</i> tipo A e B).	84.024,00	4.050,00
13. Colação de Grau de Cariri (08/12/2011)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	64.330,00	0,00
14. Desfile do Curso de Design (09/12/2011)	No anexo do Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC tem o DVD da filmagem do evento, Projeto do Evento e Contrato firmado entre a UFC e os bolsistas.	93.145,50	6.140,00
15. Colação de Grau de Sobral (09/12/2011)	No Memo. Nº 041/2013 – PROGRAD/UFC comunicam que não dispõe de informação referente aos custos com a colação de grau, pois a organização é do Cerimonial.	48.370,00	0,00
<i>Orçamentos dos sete (07) eventos</i>		<i>378.036,50</i>	<i>10.190,00</i>
Total pago na Nota Fiscal nº 1545 (OB/UFC 826535)		378.015,00	10.190,00

Como visto, a UFC não apresentou qualquer documento comprovando a realização do evento “13. Colação de Grau de Cariri”, no valor de R\$ 64.330,00.

No tocante aos eventos “10. Centro de Humanidades Letras e Vernáculos”, “11. Colação de Grau Medicina”, “15. Colação de Grau de Sobral”, cuja despesa total paga foi de R\$ 114.224,00, a Universidade comprovou, por meio da Pró-Reitoria de Graduação, a realização de tais eventos, no entanto, informou que a solenidade era de responsabilidade do Cerimonial vinculado à Reitoria, que não apresentou qualquer documento comprovando a realização das despesas pagas.

Em relação ao evento “12. COFAC/PROGAD”, destaca-se a discrepância entre o orçamento aprovado e o solicitado pelo anexo do Ofício nº 615, da Pró-Reitoria de Graduação:





I ENCONTRO DE ARTICULADORES DE CÉLULAS ESTUDANTIS
DIAS 05, 06 E 07 DE DEZEMBRO DE 2011 – MANHÃ E TARDE (8h às 18h)

1. ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO

Item	Item do Edital	Especificação	Unidade	Quantidade
01	Item 09	<u>COFFEE BREAK tipo A</u> – Chocolate quente, Capuccino, Café, Chá, suco de frutas (3 tipos), refrigerante normal e light (2 tipos) e até 10 (dez) tipos de variedades de salgadinhos e bolos, pães, sanduíches, cuscuz doce.	Dias 05,06 e 07 de dezembro Manhã	1 X para 50 pessoas
02	Item 10	<u>COFFEE BREAK tipo B</u> - Café, Água, 2 tipos de suco, 2 tipos de refrigerante (1 dietético), 3 tipos de biscoito finos, pão de metro, cestas de pães variados, tomadas, 3 tipos de pastel, 2 tipos de bolo, 1 tipo de salgado, frutas variadas.	Dias 05,06 e 07 de dezembro Tarde	1 X para 50 pessoas


Pró-Reitor de Gestão

Figura 1.





ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 20/11/2011

EVENO: COFAC/PROGRAD
LOCAL: Salão da Prograd
CONTATO:
DATA: 05, 06 e 07 DE DEZEMBRO DE 2011
HORARIO:

DESCRIÇÃO	Q. ANI	DIÁRIA	QUANT. TOTAL	VL. UNIT	VL. TOTAL
COORDENADOR DE EVENTOS	3	6	12	79,00	948,00
SECRETARIA	4	3	12	70,00	840,00
BÔNUS DE CREDENCIAS	2	5	10	350,00	3.500,00
RECEPCIONISTA	1	3	3	100,00	300,00
ALMOÇO/JANTAR TIPO I	50	3	150	40,00	6.000,00
COQUETEL	400	3	1200	29,00	34.800,00
COFFEE BREAK TIPO A	400	3	1200	14,00	16.800,00
COFFEE BREAK TIPO B	400	3	1200	13,00	15.600,00
AGUA MINERAL 500ML	10	3	30	2,00	60,00
AGUA MINERAL 20ML	4	3	12	9,00	108,00
GARRAFA DE CAFÉ	4	3	12	9,00	108,00
SISTEMA DE SONORIZAÇÃO ATE 100 PESSOAS	1	3	3	100,00	300,00
MOTOBOY	5	8	40	70,00	2.800,00
OPERADOR EQUIP. AUDIOVISUAL	4	3	12	70,00	840,00
OPERADOR SOM PROFISSIONAL	4	3	12	70,00	840,00
OPERADOR PROFISSIONAL	1	3	3	60,00	180,00
TOTAL					84.120,00

AUTORIZO
Em: 20/11/2011

Diretor do D.A.R.F.C.

Figura 2.

Quanto ao evento “14. Desfile do Curso de Design”, a UFC encaminhou um DVD da filmagem do evento e o projeto elaborado pelos alunos do Curso Design e Moda, no qual consta um orçamento para o evento de R\$ 6.140,00, excluído o sistema de som, iluminação e passarela que seriam patrocinados, mas não informa por qual instituição.

c) Nota Fiscal nº 1607 / OS 90.000.001/12, Ordem Bancária/UFC: 805905.

Tabela 4. Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1607.

Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
16. Aprendizagem Cooperativa (12 e 13/12/2011)	No Of. 572/2011/PROGRAD/UFC solicitam para os dois dias (valor total): 1 auditório tipo B (1.400,00) 1 secretarias Tipo 3 (400,00) 250 coffee break Tipo A (7.000,00) 250 coffee break Tipo B (6.500,00) 250 almoços tipo 2 (14.000,00) 20 garrações de água 20 litros (180,00) 20 garrafas de café (180,00)	31.022,00	32.634,00



Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
	20 garrafas de água 500 ml (40,00) 1 toalha (4,00) 1 púlpito (20,00) 1 sistema de Sonorização + 100 (400,00) 2 microfones sem fio (120,00) 2 microfones com fio (80,00) 3 notebooks (240,00) 1 projetor de Mídia (200,00) 2 impressoras a laser (200,00) 1 Tela de Projeção 150" (100,00) 5 acessos de computador (150,00) 2 operadores de equipamento (280,00) 1 operador de som (140,00) 1 filmagens (900,00) 1 Gravações de CD (100,00)		
17. Dia do Engenheiro, Arquiteto Ex-aluno do Centro de Tecnologia (12/12/2011)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	15.454,00	0,00
18. Aprendizagem Cooperativa PICI (14 a 16/12/2011)	No Ofício nº 607/2011/PROGRAD/UFC solicitam 300 coffees breaks tipo A (4.200,00) e 100 coffes breaks tipo B (1.300,00).	13.728,00	5.500,00
19. Colação de Grau – Campus do Cariri (16/12/2011)	No Memo. Nº 042/2013 – PROGRAD/UFC comunicam que não dispõe de informação referente aos custos com a colação de grau, pois a organização é do Cerimonial.	10.730,00	0,00
20. III Curso de Férias em Ciências Genômicas e Biotecnologia (16/12/2011)	No Of. 43/2011 do Curso de Farmácia solicitam 150 coffees breaks para o encerramento do evento. (150 coquetéis).	9.638,00	4.350,00
21. Colação de Grau – Campus de Fortaleza (20 a 22/12/2011)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	19.785,00	0,00
22. IX Encontro Cearense dos Grupos PET – ENCEPET Campus de Sobral (13 a 15/12/2011)	No Ofício nº 509/2011/BA00 solicitam um (1) Sistema de Sonorização para os 4 dias do evento. * No Ofício nº 003/11/RU/UFC são autorizados 1.280 refeições pagas pelo Restaurante Universitário.	132.721,00	800,00
23. XV Encontro Regional dos Estudantes de Biblioteconomia – Campus de Juazeiro (15 a 21/12/2011)	Nos Ofícios 25, 26, 27 e 28/UFC/EREBD solicitam, para os (6) seis dias de evento: 1 secretária (420,00) 1 recepcionista (600,00) 4 operadores de equipamento (1.680,00) 1 impressora (300,00) 13 notebooks (3.120,00) 22 projetores (13.200,00) 2 telas (600,00) 1 ambiente até 200 pessoas (3.600,00) 1 Tenda de proteção 10x10m (2.100,00)	218.952,00	25.620,00
<i>Total dos orçamentos dos oito (08) eventos</i>		<i>452.030,00</i>	<i>68.904,00</i>
Total pago pela Nota Fiscal nº 1607 (OB/UFC 805905)		449.760,00	68.904,00

Observa-se que no evento “16. Aprendizagem Cooperativa” os serviços solicitados superam os serviços orçados e pagos pela ex-Diretora do Departamento de Administração. Em relação aos eventos “17. Dia do Engenheiro, Arquiteto Ex-aluno do Centro de Tecnologia” e “21. Colação de Grau – campus de Fortaleza”, ambos no total



de R\$ 35.239,00, a UFC não apresentou qualquer documento comprovando a sua realização.

Quanto ao evento “19. Colação de Grau – *campus* do Cariri”, no valor de R\$ 10.730,00, a Universidade comprovou, por meio da Pró-Reitoria de Graduação, a realização de tais eventos, no entanto, informou que a solenidade era de responsabilidade do Cerimonial vinculado à Reitoria que não apresentou qualquer documento comprovando a realização das despesas pagas.

Frise-se que o orçamento aprovado para o evento “22. IX Encontro Cearense dos Grupos PET – ENCEPET”, realizado no *campus* de Sobral nos dias 13, 14 e 15 de janeiro de 2012, constam 26 itens de serviços no valor de R\$ 132.721,00, entretanto, por meio do Ofício 509/2011/BA00, do Diretor do Campus de Sobral, somente foi solicitado um (01) serviço de sonorização para quatro dias de evento, a custo de R\$ 800,00.

Ademais, conforme o Ofício nº 003/11/RU-UFC, a então Coordenadora do Restaurante Universitário autorizou o fornecimento gratuito de 1.280 refeições à conta do contrato de refeições do R.U.

É oportuno ressaltar a menção escrita à mão da empresa PR3 no ofício que solicita o sistema de sonorização.



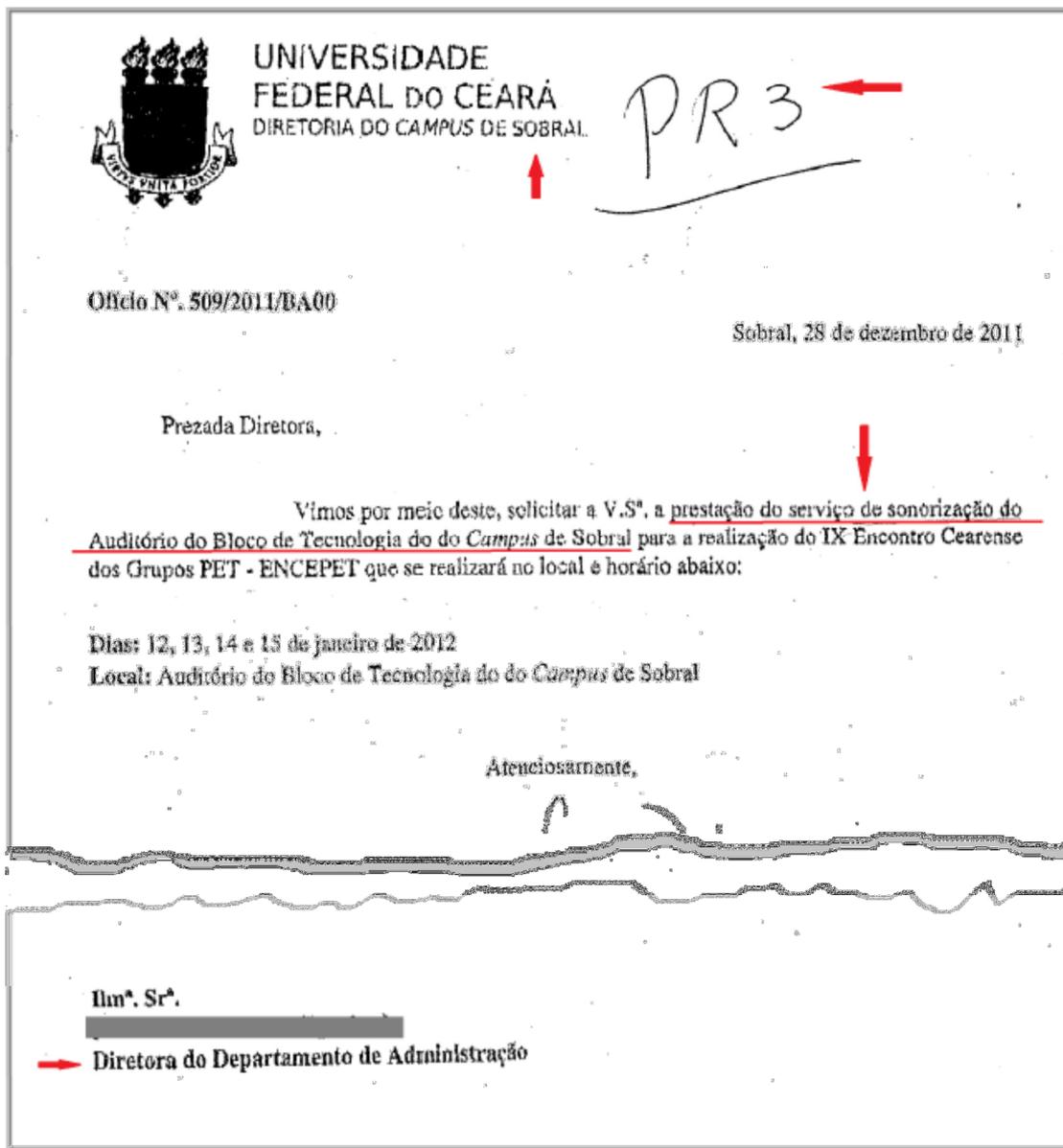


Figura 3.



**ORÇAMENTO EVENTO**

DATA: 09/01/2012

EVENTO: IX ENCONTRO CEARENSE DOS GRUPOS PET - ENCEPET

LOCAL: CAMPUS DE SOBRAL

CONTATO:

DATA: 13, 14 E 15 DE JANEIRO DE 2012

HORARIO:

DESCRIÇÃO	QUANT.	DIARIA	QUANT. TOTAL	UNIT. VAL.	TOTAL
COORDENADOR DE EVENTOS	2	5	10	79,00	790,00
SECRETARIA	2	3	6	70,00	420,00
ASSISTENTE DE SECRETARIA	3	3	6	350,00	2.100,00
RECEPCIONISTA	3	3	9	100,00	900,00
RECEPCIONISTA MILITARE	1	3	3	150,00	450,00
ALMOÇO JANTAR TIPO I	300	3	900	28,00	25.200,00
ALMOÇO JANTAR TIPO II	300	3	900	28,00	25.200,00
COQUETEL	300	3	900	50,00	45.000,00
COFFEE BREAK TIPO A	300	3	900	14,00	12.600,00
COFFEE BREAK TIPO B	300	2	600	12,00	7.200,00
AGUA MINERAL 300ML	50	3	150	2,00	300,00
AGUA MINERAL 200ML	20	3	60	9,00	540,00
CAFFEA DE CAPE	15	3	45	9,00	405,00
FOTOCOPIA MICROCOMPUTICA	150	3	450	0,10	45,00
FOTOCOPIA COLOREDA	200	3	600	0,50	300,00
ARRANJO FLORAL MESA	1	3	3	100,00	300,00
ARRANJO FLORAL FE	3	3	9	100,00	900,00
DEPORTE PARA FLORES	4	3	12	5,00	60,00
KIT HABILITACAO	1	3	3	5,00	15,00
MANTO OMBRELEIRA	1	3	3	10,00	30,00
PLANTAS DE MESA	5	3	15	2,00	30,00
PALETE CRISTALIZANTE	1	3	3	25,00	75,00
POLÍDIO	1	3	3	10,00	30,00
QUADRO BRANCO	1	3	3	10,00	30,00
TOTAL					132.721,00

AUTORIZO

Em: 09/01/12

Diretora do D.A/S/FC

Figura 4.

No tocante ao evento “23. XV Encontro Regional dos Estudantes de Biblioteconomia, Documentação, Ciência da Informação e Gestão da Informação”, realizado nos dias 15, 16, 17, 18, 19 e 20 de janeiro de 2012 (seis dias), no *campus* do Cariri, no orçamento aprovado pela ex-Diretora do Departamento de Administração constam 25 itens de serviços no valor total de R\$ 218.952,00, no qual, com exceção da secretária e da recepcionista, não foram relacionados os serviços solicitados pela coordenação do evento.

Atente-se que no ofício há menção direta a empresa PR3 para a viabilização do evento em comento.



Encontro Regional dos Estudantes de Biblioteconomia,
Documentação, Ciência e Gestão da Informação - EREBD N/NE
Gestão *CARIRI* 2011-2012

Ofício nº. 25/2011/UFC/CB/EREBD

Janeiro do Norte-CE, 16 de Dezembro de 2011.

De: Comissão Organizadora do XV EREBD Cariri
A: Pró Reitoria de Administração
Direção de Administração
UFC Campus Cariri
Att Prof. Dr. [REDACTED]

Prezado Senhor (a),

A Comissão Organizadora do XV Encontro Regional dos Estudantes de Biblioteconomia, Documentação, Ciência da Informação e Gestão da Informação vem, por meio desta, solicitar a liberação por meio da empresa PR3 kit completo de som para os dias 15,16,17,19 e 20 de janeiro, conforme acordado verbalmente na reunião realizada na referida data, para viabilizar a realização do referido evento que terá sua sede na Universidade Federal do Ceará - Campus Cariri, de 15 a 21 de Janeiro de 2012, uma reunião de estudantes que reúne em torno de 300 a 400 participantes de várias instituições do Brasil.

Atenciosamente,

Figura 5.

ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 09/01/2012

EVENTO: XV ENCONTRO REGIONAL DOS ESTUDANTES DE BIBLIOTECONOMIA
LOCAL: CAMPUS DE JUAZEIRO
CONTRATO:
DATA: 15 A 21 DE JANEIRO DE 2012
PERÍODO:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	TOTAL
COORDENADOR DO EVENTO	2	18	79,00	1.580,00
SECRETARIA	3	7	70,00	2.100,00
MINISTRE DE CERIMONIAS	2	7	140,00	2.800,00
RECEPCIONISTA	2	7	105,00	2.100,00
ALMOÇO JANTAR TIPO I	300	6	15,00	4.500,00
ALMOÇO JANTAR TIPO II	300	6	18,00	5.400,00
CAFÉ	300	2	12,00	3.600,00
COFFEE BREAK TIPO A	300	6	14,00	4.200,00
COFFEE BREAK TIPO B	300	6	13,00	3.900,00
AGUA MINERAL 500ML	60	7	14,00	840,00
AGUA MINERAL 20ML	10	7	7,00	70,00
GARRAFA DE CAFÉ	10	7	7,00	70,00
PRISMA DE MESA	10	7	3,00	30,00
FOTOCOPIA MONOCROMÁTICA	100	7	0,70	70,00
FOTOCOPIA COLORIDA	100	7	3,50	350,00
ARRANJO FLORAL MESA	1	7	700,00	700,00
ARRANJO FLORAL PE	4	7	150,00	600,00
SUPORTE PARA BANNER	10	5	25,00	250,00
KIT ILUMINACAO	1	7	35,00	35,00
BACK DROP	2	7	175,00	350,00
QUARTO COM BANCHEIRAS	1	7	70,00	70,00
TOALHA DE MESA	1	7	172,00	172,00
BALCÃO ORNAMENTADO	1	7	172,00	172,00
PLACAR	1	7	70,00	70,00
DRÓ BRANCO	1	7	70,00	70,00
TOTAL				218.952,00

AUTORIZO
Em: 09/01/12
(P)
Diretora do D.A.U.F.C.

Figura 6.

d) Notas Fiscais nº 1840 e 1842 / OS 90.000.002/12, Ordem Bancária/UFC: 812081 e 812082.

Tabela 5. Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1840 e 1842.

Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas efetivamente comprovadas (R\$)
24. Residência Médica (26/01/2012)	No Ofício nº 045/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC informam que o evento contou com mestre de cerimônia, decoração, <i>brunch</i> para 80 pessoas, máquina com papel picado e apresentação musical.	4.028,00	4.028,00
25. FORGRAD (08 a 10/02/2012)	No Ofício nº 33/2012 – PROGRAD/UFC solicitam para os três dias (valor total): 1 auditório tipo B (2.100,00) 1 secretarias Tipo 3 (600,00)	75.897,00	26.301,00



Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas efetivamente comprovadas (R\$)
	300 <i>coffees breaks</i> Tipo A (4.200,00) 150 <i>coffees breaks</i> Tipo B (1.950,00) 450 almoços tipo 2 (12.600,00) 10 garrações de água 20 litros (90,00) 10 garrafas de café (90,00) 30 garrafas de água 500 ml (60,00) 1 toalha (6,00) 1 púlpito (30,00) 1 sistema de Sonorização + 100 (600,00) 2 microfones sem fio (180,00) 3 microfones com fio (180,00) 3 <i>notebooks</i> (360,00) 1 projetores de Mídia (300,00) 1 impressoras a laser (300,00) 1 Tela de Projeção 150' (150,00) 5 acessos de computador (225,00) 3 operadores de equipamento (420,00) 1 operadores de som (210,00) 1 filmagens (1.350,00) 2 Gravações e reprodução em CD (300,00)		
26. FEAAC (13/02/2012)	No Ofício nº 072/2012/PROGRAD/UFC solicitam: 3 ambientes tipo 2 (1.350,00) 1 sistema de sonorização até 100 (100,00) 2 microfones sem fio (60,00) 2 microfones com fio (40,00) 1 <i>notebook</i> (40,00) 1 projetor de mídia (100,00) 1 tela de projeção 150' (50,00)	3.548,00	2.860,00
27. Residência Multiprofissional (16/02/2012)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	12.329,00	0,00
28. Semana Zero do Centro de Tecnologia (23/02/2012)	No Ofício nº 012/Assessoria CT-UFC soliicitam: 1 sistema de sonorização (200,00) 3 microfones sem fio (90,00) 1 operador de equipamentos (64,00)	5.879,00	354,00
29. Inauguração Departamento de Física (28/02/2012)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	3.429,00	0,00
30. Inauguração Departamento de Química (29/02/2012)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	3.429,00	0,00
Total dos orçamentos dos sete (07) eventos		108.539,00	33.543,00
Total pago pelas Notas Fiscais 1840 e 1842 (OB/UFC 812081 e 812082)		199.998,00	33.543,00

Denota-se que a UFC não apresentou documentos comprovando a realização dos eventos “27. Residência Multiprofissional”, “30. Inauguração do Departamento de Física” e “31. Inauguração do Departamento de Química” a custo total de R\$ 19.187,00.

Em relação ao evento “28. Semana Zero do Centro de Tecnologia (23/02/2012)”, conforme o Ofício nº 012/Assessoria CT-UFC, o Diretor do Centro de Tecnologia da UFC solicita os serviços da empresa AUDIOSOM (que tem o mesmo sócio-administrador da Multemprex e PR3 Comércio), notadamente um sistema de sonorização, 03 microfones sem fio e 01 técnico operador de áudio e vídeo para o



evento mencionado. Não obstante, a ex-Diretora do Departamento de Administração da UFC aprova um orçamento de R\$ 5.879,00 com um coordenador de eventos e 200 coquetéis.

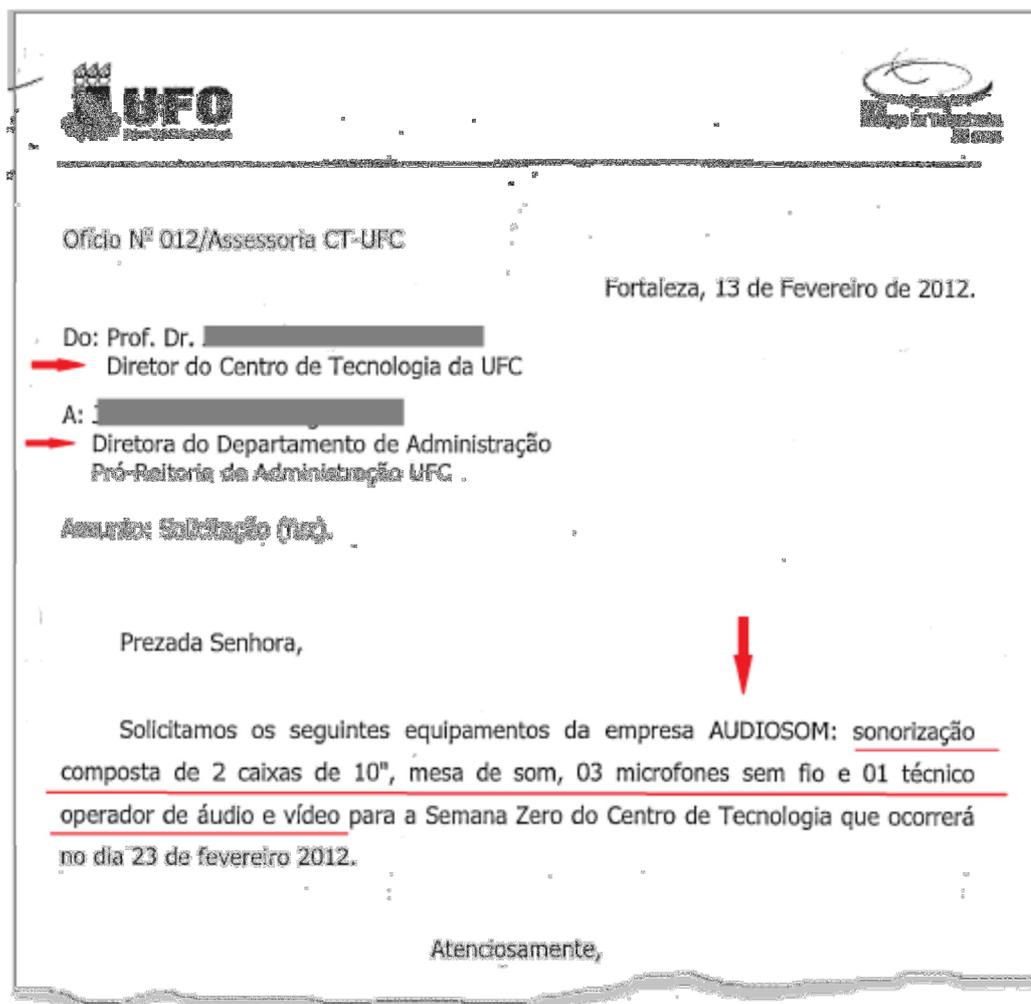


Figura 7.

ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 20/02/2012

EVENTO: SEMANA ZERO DO CENTRO DE TECNOLOGIA ←

LOCAL: PICI, BLOCO 924
CONTATO:
DATA: 23 DE FEVEREIRO DE 2012
HORARIO: 08HS

DESCRIÇÃO	QUANT.	DIARIA	QUANT. TOTAL	VL. UNIT.	VL. TOTAL
COORDENADOR DE EVENTOS	1	1	1	79,00	79,00
COQUETEL ←	200	1	200	29,00	5.800,00
TOTAL					5.879,00

AUTORIZO
Em: 20/02/12
6
Diretor de C. Tecnol.

Figura 8.

e) Notas Fiscais nº1838 e 1841 / OS nº 90.000.003/12, Ordem Bancária/UFC: 812078 e 812226.

Tabela 6. Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1838 e 1841.

Eventos	Informações prestadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
31. Jornada Científica Anual dos Hospitais (27/02/2012 a 02/03/2012)	Notício nº 045/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC informam que o evento contou com mestre de cerimônia, decoração, fotografia, assessoria de evento, <i>coffee break</i> para 100 pessoas durante o período do evento, <i>branche</i> para 100 pessoas na abertura e coquetel servidos durante a apresentação dos trabalhos.	92.453,00	47.295,00
32. Colação de Grau Virtual da UFC (02/03/2012)	No Memo. Nº 039/2013 – PROGRAD/UFC informam que não dispõe de informação referente aos custos com a colação de grau, pois a organização é do Cerimonial.	8.674,00	0,00
33. Reinauguração do Departamento de Direito (08/03/2012)	Anexaram ao Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC o <i>e-mail</i> do Direito do Departamento de Direito informando que não houve custos para UFC e que a organização ficou pelo Cerimonial).	30.098,00	0,00
34. Projeto CASA (20/03/2012)	No Of. 116/2012/PROGRAD/UFC informam que foi solicitado: 1 sistema de filmagem (450,00) 1 sistema de sonorização até 100 (100,00) 1 <i>notebook</i> (30,00) 1 projetor (100,00)	4.906,00	680,00
35. Inauguração e Posse no Hospital Universitário (21/03/2012)	Anexaram ao Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC o convite do evento e registro fotográfico, mas não consta o pedido de serviços.	30.170,00	0,00
36. Encontro do DTIC	No Ofício nº 115/2012/PROGRAD/UFC	102.420,00	900,00



Eventos	Informações prestadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
(15/03/2012 e 21/03/2012)	solicitam o serviço de filmagem para os dois dias do evento (15 e 21/03/2012)		
37. Evento Labomar (22/03/2012)	No Ofício nº 024/2012 - LABOMAR/UFC solicitam: 1 sistema de sonorização até 100 (100,00) 1 projetor (100,00) 1 telão (50,00) 1 ambiente para até 100 pessoas (450,00) 100 Coffees breaks (1.400,00)	44.429,00	2.100,00
38. Título Emérito a Dra. Pitombeira (22/03/2012)	No Memo nº 004/2013-SC o Chefe do Cerimonial confirma o evento, mas não informa se foram utilizados serviços de <i>buffet</i> ou outros correlatos ao contrato de evento.	37.592,00	0,00
39. Seminário de Gestão Acadêmica da Prograd (22 e 23/03/2012)	No Of. 108/2012-PROGRAD/UFC solicitam os seguintes serviços para os dois dias (valor total): 01 Auditório Tipo A (1.800,00) 01 Ambiente Tipo 1 (2.400,00) 01 Ambiente Tipo 3 (400,00) 240 Coffees breaks Tipo A (6.720,00) 240 Coffees breaks Tipo B (6.240,00) 240 Almoço tipo 2 p/ 1 dia (6.720,00) 240 Almoço tipo 1 p/ 1 dia (9.600,00) 20 Garrações de 20 litros (180,00) 20 Garrafas de Café (180,00) 30 Garrafas de Água de 500ml (60,00) 01 Tolha (4,00) 01 Púlpito (20,00) 01 Sistemas de Sonorização + 100 (400,00) 02 Microfones sem fio (120,00) 05 Microfones com fio (200,00) 03 Notebooks (240,00) 04 Projetores de Mídia (800,00) 04 Tela de projeção 150' (400,00) 01 Impressora a Laser (200,00) 20 Acesso à internet (600,00) 02 Operadores de Equipamento (280,00) 01 Operador de Som (140,00) 01 Filmagem (900,00) 01 Gravação e reprodução (200,00)	120.328,00	38.804,00
40. Inauguração do Bloco I Campus de Quixadá (26/03/2012)	Anexaram ao Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC o convite do evento e registro fotográfico, mas não consta o pedido de serviços).	39.222,00	0,00
41. Entrega de Medalha do Mérito Educacional de Ana Estela (29/03/2012)	No Memo nº 004/2013-SC o Chefe do Cerimonial confirma o evento, mas não informa se foi utilizado serviços de <i>buffet</i> ou outros correlatos ao contrato de evento.	11.282,00	0,00
42. Inauguração da Residência Universitária PICI (30/03/2012)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	38.222,00	0,00
<i>Total dos orçamentos dos doze (12) eventos</i>		559.796,00	89.779,00
Total pago nas notas fiscais nº 1838 e 1841 (OB/UFC: 812078 e 812226)		482.460,00	89.779,00

Frise-se que, nos eventos “32. Colação de Grau Virtual da UFC”, “38. Título Emérito a Dra. Pitombeira”, “41. Entrega de Medalha do Mérito Educacional de Ana Estela”, de



responsabilidade do Cerimonial da Reitoria da UFC, foram cobrados o total de R\$ 57.548,00, no entanto, o Chefe do Cerimonial não informou se nesses eventos foram prestados os serviços do contrato da Swot.

Quanto ao evento “33. Reinauguração do Departamento de Direito”, o Diretor do referido departamento, mediante e-mail, informa que “*não houve qualquer despesa para a UFC, já que a recepção foi custeada pelo Diretor e Vice*”. Contudo, conforme orçamento aprovado pela ex-Diretora do Departamento de Administração foram executados R\$ 30.170,00 em serviços de organização e operacionalização de eventos.

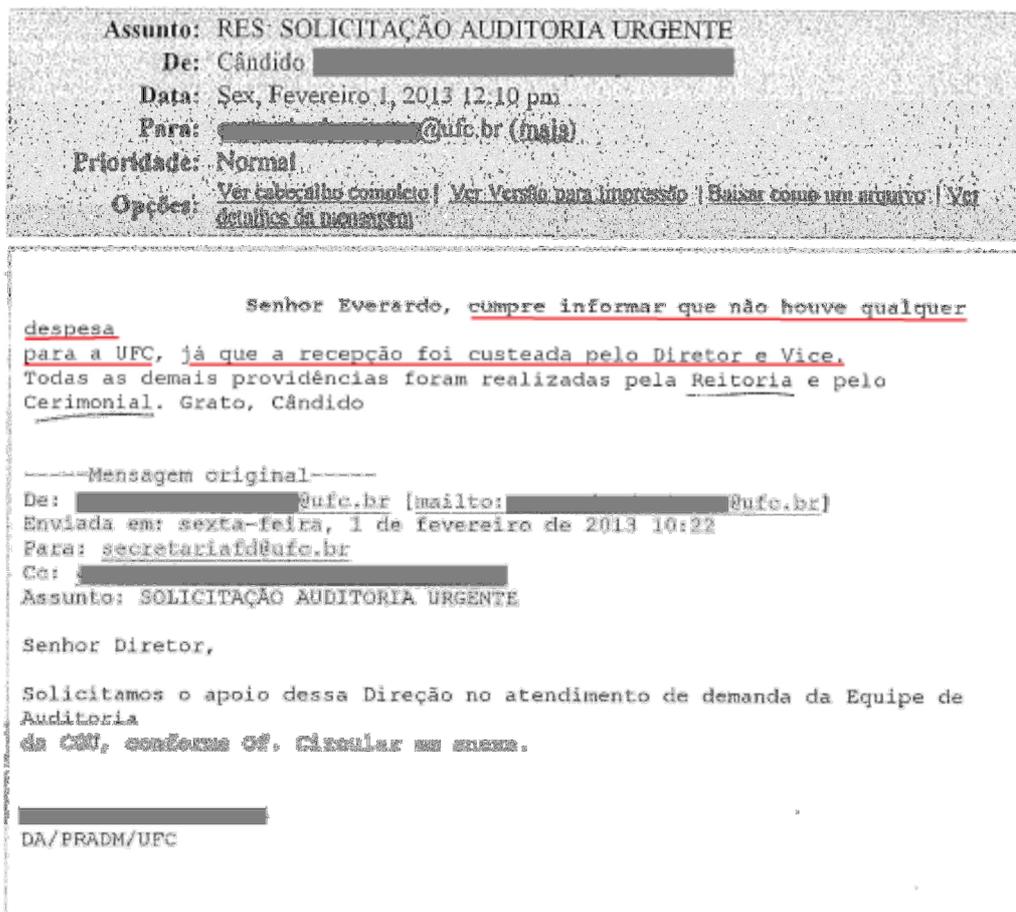


Figura 9.



ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 05/03/2012

REVISÃO: REAPRESENTAÇÃO DO DESEMBOLSO DE DEPENDÊNCIA LOCAL E DESEMBOLSO DE DEPENDÊNCIA LOCAL
CONVÊNIO: 03.0000
DATA DE DEBOLSO: 05/03/2012
REVISÃO:

DESCRIÇÃO	QUANT.	DIÁRIA	QUANT. TOTAL	VAL. UNIT.	VAL. TOTAL
COORDENADORES DE EVENTOS	2	2	4	79,00	316,00
SECRETARIA	2	2	4	70,00	280,00
MEMBROS DE JURIMARCA	1	1	1	350,00	350,00
ALMOÇO	4	1	4	100,00	400,00
ALMOÇO DIÁRIO TIPO 1	400	1	400	40,00	16.000,00
CAFÉ	400	1	400	28,00	11.200,00
ÁGUA MINERAL SEML	20	1	20	3,00	60,00
ÁGUA MINERAL 20 LTS	4	1	4	9,00	36,00
GARRAFA DE CAFÉ	4	1	4	2,00	8,00
ARRANJO FLORAL DE MISSA	2	1	2	100,00	200,00
ARRANJO FLORAL DE PE	2	1	2	150,00	300,00
SISTEMA DE SONORIZAÇÃO ATE 100 PESSOAS	2	1	2	100,00	200,00
MICROFONE SEM FIO	4	1	4	30,00	120,00
OPERADOR EQUIP. AUDIOVISUAL	2	1	2	70,00	140,00
CARREGADOR PROFISSIONAL	1	1	1	60,00	60,00
TOTAL					30.098,00

AUTORIZO
Em: 05/03/12

Chefe de U. JUCO

Figura 10.

No tocante aos eventos “24. Residência Médica” (tabela 6) e “31. Jornada Científica Anual dos Hospitais”, verifica-se que, no Ofício nº 005/2012-SHU/UFC e 26/2012-SHU/UFC, ambos anexos do Ofício nº 045/2013-SHU/MEAC/HUWC/UFC, foi requisitada a empresa PR3 – Comércio e Serviços Digitais para o apoio logístico dos eventos. Ademais, para a Jornada Científica os serviços cobrados foram o dobro dos solicitados.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
SUPERINTENDÊNCIA DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS
Hospital Universitário Walter Cantídio - HUWC
Maternidade Escola Assis Chateaubriand - MEAC

Fortaleza, 05 de Janeiro de 2012

Ofício nº. 005/2012 – SHU/UFC

A

Diretora do Departamento de Administração -- DOP/UFC

Senhora Diretora,

Os Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará (HUWC/MEAC) realizarão a Solenidade de Conclusão dos Programas de Residência Médica, no dia 26/01/2012, com a participação de 82 médicos residentes, supervisores dos programas e autoridades, onde utilizaremos o auditório do HEMOCE.

Diante do exposto, solicitamos a V.Sa. colaboração no sentido de viabilizar os serviços da empresa PR3 – Comércio e Serviços Digitais, para apoio logístico no evento supracitado. ↑

Certos de contarmos com o apoio de V.Sa., agradecemos antecipadamente e ficamos na expectativa de sua resposta.

Atenciosamente,

Figura 11.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
SUPLENTE DE DIRETORIA DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS
Hospital Universitário Walter Cantídio – HUWC
Maternidade Escola Assis Chateaubriand – MEAC

Fortaleza, 20 de janeiro de 2012

Ofício nº. 26/2012 – SHU/UFC

A

[REDACTED]
Diretora do Departamento de Administração – DDP/UFC

Senhora Diretora,

Os Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará (HUWC/MEAC) realizarão a **JORNADA CIENTÍFICA ANUAL DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS DA UFC - 2012**, no período de 27 de fevereiro a 03 de março de 2012, na Sala C da Biblioteca da Faculdade Medicina.

Diante do exposto, solicitamos a V.Sa. colaboração no sentido de viabilizar os **serviços da empresa PR3 – Comércio e Serviços Digitais**, para apoio logístico no evento supracitado.

Certos de contarmos com o apoio de V.Sa., agradecemos antecipadamente e ficamos na expectativa de sua resposta.

Atenciosamente,

Figura 12.





Fortaleza, 06 de fevereiro de 2013.

Ofício nº. 045/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC

Ao Senhor

[Redacted]
Diretor do Departamento de Administração/PRADM/UFC

Senhor Diretor,

Em resposta ao Ofício Circular nº.002/2013/DA-PR/ADM, de 31 janeiro de 2013, encaminhamos a V.Sa; em anexo, documentação relativa aos eventos: Jornada Científica Anual dos Hospitais Universitários, Inauguração e posse do HU, Solenidade de Conclusão da Residência Médica.

Informamos ainda que, no evento Jornada Científica (27/02 a 02/03/2012) contamos com os serviços de: mestre de cerimônia, decoração (arranjos de flores), fotografia, assessoria do evento, coffee break durante o curso de competências (100 pessoas); branche (100 pessoas) na abertura dos 50 anos da Residência Médica, confecção de 62 placas de homenagens, 1.000 unidades de chaveiros comemorativos (50 anos-Residência Médica), e finalizando, coquetel servido durante a apresentação dos trabalhos científicos da jornada.

Por ocasião da Solenidade de Conclusão da Residência Médica, contamos com os serviços de: mestre de cerimônia, decoração (arranjos de flores), assessoria do evento, branche (80 pessoas), maquina com papel picado, apresentação musical (violinista).

Na inauguração dos serviços contamos apenas com a sonorização, solicitada diretamente pelo cerimonial do gabinete.

Atenciosamente,

Figura 13.





ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 29/12/12

EMPRESA: EMPRESA TÉCNICA ANOMI DEBENEFICIA
LOCAL: AUDITÓRIO VALTER GANTER SALA 3
CONCEITO:
DATA: 27 DE FEVEREIRO DE 2012 A 01 DE MARÇO DE 2012
HORARIO: 08HS AS 18HS

DESCRIÇÃO	QUANT.	DIARIA	QUANT. TOTAL	VL. UNIT.	VL. TOTAL
COORDENADOR DE EVENTOS	1	7	7	29,00	203,00
SECRETARIA	1	5	5	28,00	140,00
MATERIAL DE ESCRITÓRIOS	1	5	5	250,00	1.250,00
RECEPCIONISTA	4	5	20	100,00	2.000,00
RECEPCIONISTA DE LINGUAGEM	1	5	5	120,00	600,00
ALMOÇO/JANTAR TIPO I	200	4	800	40,00	32.000,00
ALMOÇO/JANTAR TIPO II	200	4	800	28,00	22.400,00
COQUETEL	200	1	200	29,00	5.800,00
COFFEE BREAK TIPO A	200	5	1000	14,00	14.000,00
COFFEE BREAK TIPO B	200	5	1000	13,00	13.000,00
TOTAL					92.453,00

AUTORIZO
Em 29/12/12
[Assinatura]
[Rubrica]

Figura 14.

No evento “37. Evento Labomar”, o Diretor do Labomar, mediante o Ofício nº 0242012, solicitou os serviços da empresa PR3 para instalação de um sistema de sonorização e ambientação para 100 pessoas, inclusive um *coffee break* para 100 pessoas, no evento de assinatura do Convênio de Cooperação Técnica Científica com o Governo do Estado. Conquanto, a ex-Diretora do Departamento de Administração aprova um orçamento no valor R\$ 44.429,00, que inclui diversos serviços não solicitados, além de crescer almoço e mais um *coffee break* para 600 pessoas.



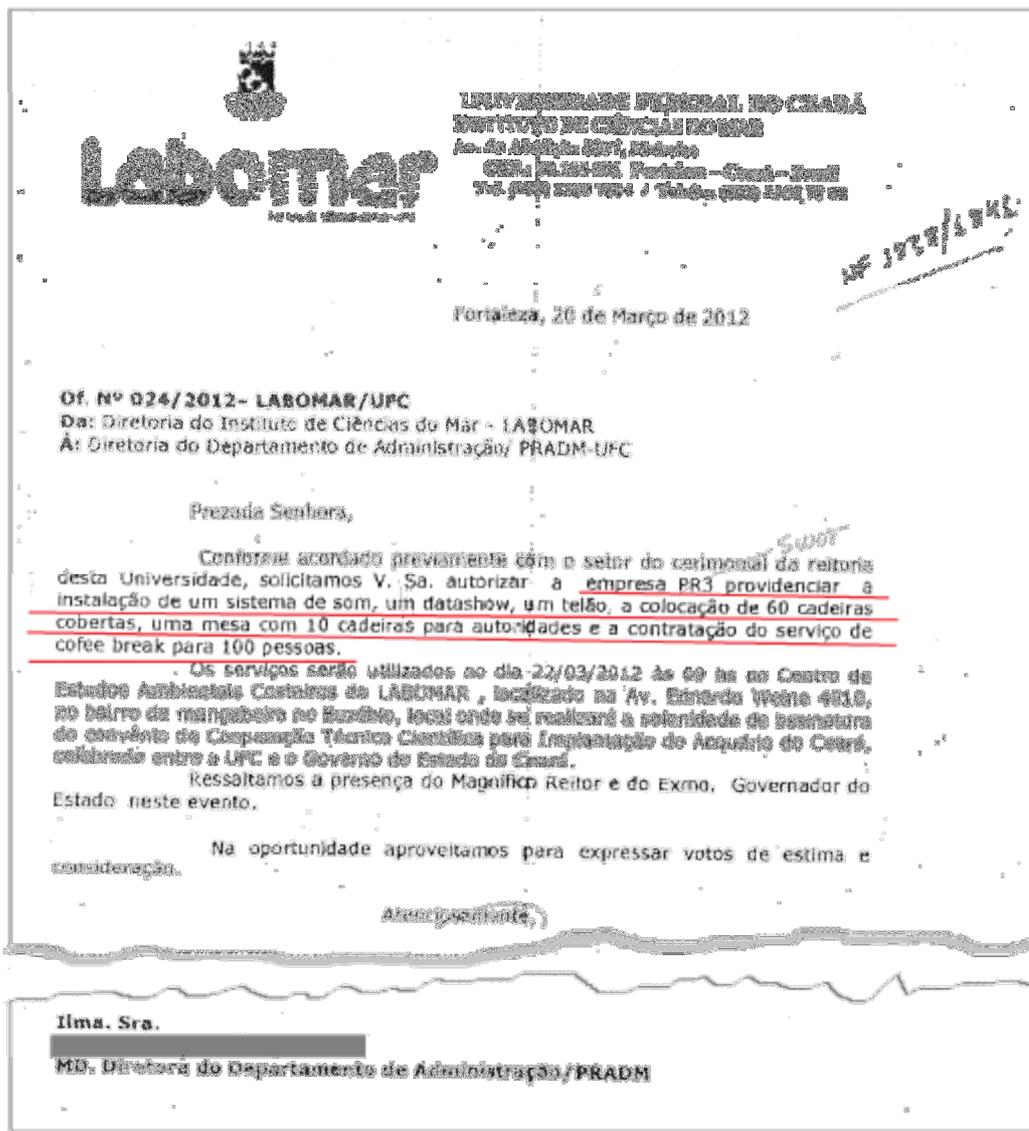


Figura 15.





ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 20/03/2012

EVENTO: AGENDA DA CONVICÇÃO - LABOMAR
LOCAL: PÓS-GRAD - CENTRO DE ESTUDOS ADMINISTRATIVOS - CENAD
CONTATO: CLÁUDIA
DATA: 20 DE MARÇO DE 2012
HORARIO:

DESCRIÇÃO	QUANT	DIARIA	QUANT	TOTAL	VL. UNIT	VL. TOTAL
CONTADORIA DE INVENTOS	2	2	4		75,00	300,00
SECRETARIA	2	2	4		75,00	300,00
MESSE DE CERIMONIA	1	1	1		300,00	300,00
RECEPCIONISTA	4	1	4		100,00	400,00
ALMOÇO/JANTAR TIPO 1	600	1	600		40,00	24.000,00
COFFEE BREAK TIPO A	600	1	600		14,00	8.400,00
COFFEE BREAK TIPO B	600	1	600		13,00	7.800,00
AGUA MINERAL 500ML	50	1	50		2,00	100,00
AGUA MINERAL 20LTS	10	1	10		9,00	90,00
GARRAFA DE CAFE	4	1	4		9,00	36,00
TAPETE 2 METROS	4	1	4		15,00	60,00
ARRANJO FLORAL DE MESA	2	1	2		100,00	200,00
ARRANJO FLORAL DE PE	4	1	4		150,00	600,00
MASTRO COM BANDEIRAS	1	1	1		10,00	10,00
TOALHA DE MESA	6	1	6		2,00	12,00
PULVERIZ	1	1	1		10,00	10,00
PROJETOR MULTIMIDIA	2	1	2		100,00	200,00
APONTADOR LASER	1	1	1		5,00	5,00
SISTEMA SONORIZAÇÃO 400 PESSOAS	2	1	2		200,00	400,00
SISTEMA DE ILUMINAÇÃO	2	1	2		100,00	200,00
MICROFONE DUM TIPO COM FIBRA OPTICA	20	1	20		10,00	200,00
MICROFONE SEM FIO	4	1	4		30,00	120,00
DECK DE PROJEÇÃO 150 CM X 150 CM	2	1	2		50,00	100,00
TELEVISAO 55"	1	1	1		200,00	200,00
PROJELATER	1	1	1		20,00	20,00
SWITCHER	1	1	1		40,00	40,00
CELESTAO 1500R ALUMINIO	1	1	1		20,00	20,00
LARELHADO ESCURIDOR	1	1	1		40,00	40,00
TOTAL						44.429,00

AUTORIZO
Em 20.3.12
B
Diretora do C.A.A.F.C.

Figura 16.

Quanto ao evento “34. Projeto CASA”, por meio do Ofício nº 116/2012/PROGRAD/UFC, o Pró-Reitor de Graduação solicita prestação de serviços de filmagem, sonorização e locação de um *notebook* e um projetor de mídia. Entretanto, a ex-Diretora do Departamento de Administração autoriza um orçamento no valor de R\$ 4.906,00, com serviços não solicitados, como *coffee break* para 150 pessoas, além de duplicar a filmagem, o projetor de mídia e o *notebook* requisitados.

Vale ressaltar o despacho exarado pela mencionada ex-diretora encaminhando a demanda para a empresa PR3 para fins de execução.



AFS 1838/1241



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

OE 116/2012 /PROGRAD/UFC

Fortaleza, 14 de março de 2012.

À Ilma Senhora,
[Redacted]
Diretora do Departamento de Administração

Assunto: Solicitação de Serviços

Senhora Diretora,

Tendo em vista a Inauguração da CASA de Ciência e a apresentação de uma aula-espetáculo sobre a cultura dos Orixás, Coordenado pelo Prof. [Redacted], vimos, por meio deste, solicitar a prestação de serviços de filmagem, sonorização e locação de 01 (um) notebook e 01(um) datashow para o referido evento.

Ressaltamos ainda que o evento será realizado no Hall da PROGRAD no dia 20 de março de 2012 das 16h às 21h30min, necessitando, assim, urgência na contratação dos serviços.

Atenciosamente,

Prof. [Redacted]
Pró-Reitor de Graduação em Exercício

De ordem:
À Empresa PR3 →
para providenciar a
execução do serviço
solicitado.
Em: 15.03.12

[Handwritten signature]

Campus Universitário do Pici – Bloco 308
CEP 60.435-760 – Pici, Fortaleza – CE
Fone: (085) 3366.9498 / Fax (085) 3366.9422 / prograd@ufc.br

→ p/ [Redacted]
Diretora do Departamento de Administração

Figura 17.



ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 16/03/2012

EVENTO: ENCONTRO 36 - ABTA DE TENDAS CULTURAIS NA ESCOLA DE GRADUAÇÃO
LOCAL: AUDITORIO DA PROGRAD
CONTATO:
DATA: 20 DE MARÇO DE 2012
HORARIO:

DESCRIÇÃO	QUANT.	DIARIA	QUANT. TOTAL	VAL. UNIT.	VAL. TOTAL
COORDENADORES DE EVENTOS	1	2	2	79,00	158,00
SECRETÁRIA	2	2	4	70,00	280,00
RECEPCIONISTA	2	1	2	100,00	200,00
COFFEE BREAK TIPO A	150	1	150	14,00	2.100,00
ARRANJO FLORAL DE MESA	4	1	4	100,00	400,00
ALMOÇO COM FITA ENFILADA	2	1	2	450,00	900,00
TRANSPORTES E DESPESAS COM COQUETEL	4	1	4	50,00	200,00
PROJETOS MULTIMÍDIA	2	1	2	50,00	100,00
VELA DE TENDAS COM TENDAS	2	1	2	45,00	90,00
MULTIMÍDIA	2	1	2	20,00	40,00
GERADOR DE FILME AUDIOVISUAL	2	1	2	40,00	80,00
CABEÇALHO FOTOGRAFIAL	1	1	1	5,00	5,00
CÓPIA EM CD	4	1	4	20,00	80,00
CÓPIA EM DVD	4	1	4	20,00	80,00
TOTAL					4.900,00

AUTORIZADO
Em 16/03/12
[Assinatura]
Diretora de COG/UFV

Figura 18.

Em relação ao evento “36. Encontro do DTIC”, destaca-se a diferença de mais de 100 mil reais entre o solicitado e o autorizado pela UFC. No Ofício nº 115/2012/PROGRAD/UFV, o Pró-Reitor de Graduação solicita apenas um (01) serviço de filmagem e edição de vídeo para o evento que se trata de um encontro presencial dos docentes em Tecnologia de Informação e Comunicação, mas a ex-Diretora do Departamento de Administração autoriza diversos serviços, não solicitados, diga-se, como almoço para 800 pessoas, coquetel e *coffee break* para 400 pessoas, para os dois dias de evento.





UFF 1838/1241

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

OE 115/2012 /PROGRAD/UFC

Fortaleza, 14 de março de 2012.

À Ilma Senhora,

██████████
Diretora do Departamento de Administração

Assunto: Solicitação de Serviços

Senhora Diretora,

Tendo em vista a realização do Encontro Presencial do Programa Docentes em Tecnologia de Informação e Comunicação (DTIC), Coordenado pelo Prof. ██████████ (UFC Virtual), vimos, por meio deste, solicitar a prestação de serviços de filmagem e edição de vídeo para o referido evento.

Ressaltamos ainda que o evento será realizado no Anexo da UFC Virtual na PROGRAD e na Sala de Seminários desta Pró-Reitoria nos dias 15 e 21 de março de 2012, necessitando, assim, solicitação na contratação dos serviços.

Atenciosamente,

Figura 19.



ORÇAMENTO EVENTO
DATA: 15/03/12

EVENTO: ENCONTRO DO DTIC - DOCENTES EM TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
LOCAL: SALA DE SEMINÁRIOS DA PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CONTATO: MARILIA
DATA: 15 E 21 DE MARÇO DE 2012
HORARIO:

DESCRIÇÃO	2	4	8		
COORDENADORES DE EVENTOS	2	4	8	79,00	632,00
SECRETÁRIA	2	4	8	70,00	560,00
RECEPCIONISTA	4	2	8	100,00	800,00
ALMOÇO/JANTAR TIPO 1	800	2	1600	40,00	64.000,00
COQUETEL	400	2	800	29,00	23.200,00
COFFEE BREAK TIPO A	400	2	800	14,00	11.200,00
AGUA MINERAL 500ML	40	2	80	2,00	160,00
AGUA MINERAL 20LTS	10	2	20	9,00	180,00
GARRAFA DE CAFÉ	6	2	12	9,00	108,00
FILMAGEM COM FITA EDITADA	1	2	2	450,00	900,00
GRAVACAO E REPRODUCAO CD/DVD	4	2	8	50,00	400,00
OPERADOR EQUIP. AUDIOVISUAL	2	2	4	70,00	280,00

AUTORIZO
Em: 12,03,12

Diretor do O.A.U.F.C.

Figura 20.

f) **Eventos pagos pelas Notas Fiscais nº 1843 e 1844 / OS nº 90.000.004/12, Ordem Bancária/UFC: 812080 e 812081.**

Tabela 7 - Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1843 e 1844.

Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
43. II Seminário de Ambientação Institucional aos Novos Servidores – Sobral (12/04/2012)	NO Ofício nº 138/2012/BA00 solicitam o serviço de <i>buffet</i> para o evento (150 participantes)	*	3.900,00
44. Palestra sobre o convênio Unibr – Intercâmbio com bolsas para HS Bremen (16/04/2012)	No Ofício nº 151/2012/EA00 solicitam a autorização para PR3 fazer a sonorização do evento.	2.870,00	300,00
45. Evento Auditório Castelo Branco (16/04/2012)	No Memo nº 004/2013-SC o Chefe do Cerimonial confirma o evento, mas não informa se foram utilizados serviços de <i>buffet</i> ou outros correlatos ao contrato de evento.	*	0,00
46. I Oficina de Gestão Acadêmica da PROGRAD (18/04/2012)	No Ofício nº 144/2012/PROGRAD/UFC solicitam um <i>coffee break</i> para 100 pessoas, cuja autorização da ex-Diretora do Departamento de Administração encaminha para a empresa PR3.	*	1.300,00



Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
47. II Seminário de Ambientações Institucional aos Novos Servidores – Juazeiro (19 a 20/04/2012)	Anexaram ao Ofício nº 116/DTD/CDC/PROGEP o <i>Email</i> da Secretária Executiva do <i>campus</i> da UFC no Cariri solicitando à empresa PR3 <i>coffee break</i> para o evento (70 participantes)	*	910,00
48. Seminário de Planejamento das Atividades Acadêmicas (20/04/2012)	No Ofício nº 140/PROGRAD/UFC (anexo) solicitam os serviços de: 01 Secretaria tipo 3 (200,00) 08 Almoço tipo 2 (224,00) 08 <i>Coffes breaks</i> tipo A (112,00) 02 Garrafas de café (18,00) 20 Garrafas de água 500 ml (40,00) 01 Toalha (2,00) 03 Acessos a internet (45,00)	*	641,00
49. Inauguração do novo prédio da FEAAC (24/04/2012)	No Ofício nº 155/2012/EA00 solicitam: 1 sistema de sonorização + 100 (200,00) 1 serviço de filmagem (450,00) 1 serviço fotográfico (250,00)	5.756,00	900,00
50. Reunião de Instalação das Câmaras do Instituto de Cultura e Arte (11/04/2012)	No Ofício nº 61/2013-ICA/UFC informam que os custos do evento correram pela Pró-Reitoria de Administração, contudo apresentam documentos comprobatórios.	*	0,00
51. Realização do 5ª Cultural FEAAC (26/04/2012)	No Ofício nº 153/2012/EA00 solicitam: 1 sistema de sonorização (200,00) 4 microfones com fio (80,00) 1 operador de som (70,00)	*	350,00
52. Inauguração do Laboratório de Geofísica de Prospecção e Sensoriamento Remoto (27/04/2012)	No Ofício nº 061/2013-CA00 informam que o evento contou com um coquetel para 200 pessoas.	9.940,00	5.800,00
53. Seminário Temático sobre Avaliação da Aprendizagem com o Professor Luckesi (27/04/2012)	No Ofício nº 080/2012 – PROGRAD/UFC informam que foi solicitado um sistema de filmagem para o evento.	*	450,00
54. Sonorização do Labomar para execução de Lançamento de Livro (27/04/2012)	O Ofício nº 014/2013/AUDIN/UFC não apresentou documentos sobre o evento.	2.662,00	0,00
<i>Total dos orçamentos dos doze (12) eventos</i>		<i>21.228,00</i>	<i>14.551,00</i>
Total pago nas notas fiscais 1843 e 1844 (OB/UFC 812080 e 812081)		100.309,00	14.551,00

Como se observa, para os eventos 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51 e 53 a ex-Diretora do Departamento de Administração, fiscal do contrato de eventos da UFC, não recebeu da empresa Swot o orçamento detalhado dos serviços solicitados para fins de autorização, mas atestou-os e determinou os respectivos pagamentos.

Vale destacar, principalmente, nos eventos de número 44, 46 e 47, que nos documentos de solicitação havia a requisição ou autorização para a empresa PR3 organizar e operacionalizar os eventos.

g) Eventos pagos pelas Notas Fiscais nº 1968, 1969 e 1986.

Tabela 8 - Comprovantes da realização dos eventos informados na NF 1968, 1969 e 1986.

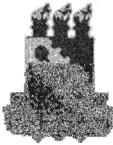


Eventos	Informações apresentadas pela UFC	Valor Pago (R\$)	Despesas apresentadas (R\$)
55. CT Quer Você 2012 (Nota Fiscal nº 1968 / OS 90.000.005/12 Ordem Bancária/UFC: 807760)	No Ofício nº 027/Assessoria CT-UFC solicitam: - 01 Sistema de Sonorização + 100 (200,00) - 01 Operador Equip. Audiovisual (70,00) - 04 Microfones (80,00)	1.260,00	350,00
56. 5ª Cultural FEAAC (Nota Fiscal nº 1969 / OS 90.000.007/12 Ordem Bancária/UFC: 825973)	- 01 Sistema de Sonorização + 100 (200,00) - 01 Operador Equip. Audiovisual (70,00) - 04 Microfones (80,00)	1.416,00	350,00
57. II Seminário Internacional de Informação para Saúde (Nota Fiscal nº 1986 / OS 90.000.008/12 Ordem Bancária/UFC: 827758)	Ofício 51/IISINFORGEDS/2012.	42.220,00	29.380,00
Total pago nas notas fiscais 1968, 1969 e 1986.		44.896,00	30.080,00

Observe-se que no evento: “55. CT QUER VOCÊ 2012”, realizado em 02/06/2012, por meio do Ofício nº 027/Assessoria CT-UFC, o Diretor do Centro de Tecnologia solicita os serviços da empresa AUDIOSOM (que tem o mesmo sócio-administrador da Multempres e PR3 Comércio), notadamente um sistema de sonorização, 04 microfones sem fio e 01 técnico operador de áudio e vídeo para o evento mencionado. Não obstante, o novo Diretor do Departamento de Administração da UFC atesta a OS 90.000.008/12 com serviços em quantidades duplicadas, seguindo a mesma sistemática do evento anterior.

Para o evento “56. 5ª Cultural FEAAC”, realizado no dia 31/5/2012, com apoio no Ofício nº 231/2012/EA00, o novo Diretor do Departamento de Administração atesta a OS 90.000.007/12 da empresa Sowl com os quantitativos superiores aos solicitados.





1204

URGENTE

OFÍCIO Nº 231/2012/EA00

Fortaleza, 28 de maio de 2012.

Senhora Diretora,

Solicitamos a V. S^a., em caráter de urgência, para a realização da 5^a Cultural FEAC, que acontecerá dia 31 (quinta-feira) de maio do corrente ano, nos horários de 8h:45min às 10h:15min e das 20h:00min às 20h:30min, o material a ser solicitado:

- 1 (uma) mesa de som de no mínimo (6 canais);
- 2 (dois) amplificadores, um para o baixo e outro para a guitarra;
- 4 (quatro) microfones para voz com pedestais;
- 1 (um) operador de som;
- 1 (um) tablado (o pequeno que usamos sempre).

Antecipadamente, agradecemos a atenção dispensada, com a certeza de um pronto atendimento ao nosso pleito.

Atenciosamente,

Figura 21.



OFÍCIO Nº e-mail recebido 28/05/2012 Nº da O.S. 090.000.007/12

Nº do Processo: Proposta de Evento

Fornecedor: FRAAG

Endereço: [Redacted] Telefone: (85) 3366-7700 Local: [Redacted] CEP: [Redacted]

Sector: TFC Região: NORDESTE Até: 31/05/2012

Participantes: XXX Local: CEARÁ-FORTALEZA Data da Proposta: 30/05/2012

Produtor Responsável: [Redacted]

ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	VALOR	QTD	DIÁRIA	TOTAL
6	Almoço	Porção	40,00	80		3.200,00
9	Coffee break	Porção	14,00	1200		16.800,00
9	Coffee break	Porção	14,00	300		4.200,00
12	Água	Porção	9,00	30		270,00
13	Café	Porção	9,00	30		270,00
38	Projeto	Unidade	100,00	4		400,00
41	Sistema de Sonorização	Unidade	200,00	2		400,00
43	Microfone com fio	Unidade	20,00	12		240,00
45	Microfone sem fio	Unidade	30,00	12		360,00
50	Telas de projeção	Unidade	150,00	4		600,00
56	Computador	Unidade	30,00	4		120,00

VALOR DAS QUANTIDADES: 12.840,00

Valor Autorizado: 42.220,00

Valor Solicitado: 12.840,00

Local: AV. UNIVERSIDADE, 2431- FACULDADE DE ECONOMIA- PREDIÇÃO 1001-10

BRUNO GONCALVES

Figura 22.

Em verdade, a mesa de som e os amplificadores são componentes dos serviços de sonorização para 100 pessoas, o qual foi cobrado em duplicidade. Em relação aos microfones, que foram solicitados quatro (4), entretanto, a empresa cobrou 16 diárias e para o operador de som foi em duplicidade, além da cobrança de dois coordenadores de evento e dois carregadores, que não constavam no pedido.

No tocante ao evento “57. II Sinforgeds – II Seminário Internacional de Informação para a Saúde”, realizado nos dias 21, 22 e 23 de maio de 2012, o novo Diretor do Departamento de Administração autorizou um orçamento no valor de R\$ 42.220,00 contemplando os serviços solicitados no Ofício nº 051/IISINFORGEDS/2012. Entretanto, observou-se um superfaturamento nos quantitativos, correspondente a R\$ 12.840,00, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 - Relação entre Serviços solicitados e autorizados.

Item	Serviços	Valor Uni. (R\$)	Solicitado		Pago	
			Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)
6	Almoço	40,00	80	3.200,00	90	3.600,00
9	Coffee break	14,00	1200	16.800,00	1320	18.480,00
9	Coffee break	14,00	300	4.200,00	660	9.240,00
12	Água	9,00	30	270,00	60	540,00
13	Café	9,00	30	270,00	120	1.080,00
38	Projeto	100,00	4	400,00	8	800,00
41	Sistema de Sonorização	200,00	2	400,00	4	800,00
43	Microfone com fio	20,00	12	240,00	24	480,00
45	Microfone sem fio	30,00	12	360,00	24	720,00
50	Telas de projeção	150,00	4	600,00	8	1.200,00
56	Computador	30,00	4	120,00	8	240,00



Item	Serviços	Valor Uni. (R\$)	Solicitado		Pago	
			Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)
57	Notebook	40,00	8	320,00	16	640,00
59	Impressora	100,00	4	400,00	8	800,00
67	Auditório	900,00	2	1.800,00	4	3.600,00
Total			1.692	29.380,00	2.354	42.220,00

Como visto, com exceção do almoço e do *Coffee break*, os itens solicitados são autorizados em duplicidade e, em relação àqueles itens, mesmo assim os seus quantitativos são superiores aos solicitados.

II - Discrepância entre os orçamentos autorizados e os valores faturados nas notas fiscais.

Destaca-se que além das diferenças constatadas anteriormente entre o que foi solitado pelos departamentos e o autorizado e pago pelo Departamento de Administração da UFC, verificou-se uma discrepância entres os quantitativos dos serviços autorizados e faturados, principalmente em relação às refeições (Almoço/Jantar, *Coffee break* e coquetel) e locação de espaços físicos (Auditório e Ambientes), quando examinados somente os documentos acostados nos processos de pagamento, ou seja, entre os orçamentos autorizados pela UFC e os valores faturados nas notas fiscais apresentadas pela empresa Swot.

Efetivamente, comparando somente os totais dos orçamentos e das notas fiscais a diferença é mínima, porém comparando os grupos de despesas (refeições e espaços físicos) entre os dois documentos as diferenças são dísparas, chegando, por exemplo, a mais de 15.000 vezes a diferença entre eles. Assim, estes fatos demonstram que as notas fiscais da Swot e os orçamentos aprovados pela UFC não tiveram a mesma base de informação, apesar de terem sidos elaborados pela citada empresa.

Tabela 10 – Diferença entre os valores orçados pela Swot e os autorizados pela UFC.

Nota Fiscal / OS	Serviços	Valores da OS	Valores dos Orçamentos	% (OS / ORÇ.)
NF 949 OS 90.000.001/11 Período: 01/11 a 30/11/11.	Refeições	165.500,00	203.100,00	81,49
	Espaços físicos	101.500,00	48.450,00	209,49
	Demais serviços	99.255,00	116.650,00	85,09
	Total	368.255,00	368.200,00	-
NF 1545 OS 90.000.002/11 Período: 01 a 21/12/11.	Refeições	165.500,00	289.500,00	57,17
	Espaços físicos	101.500,00	650,00	15.615,38
	Demais serviços	111.015,00	87.886,50	126,25
	Total	378.015,00	378.036,50	-
NF 1607 OS 90.000.001/12 Período: dez/11 a jan/12	Refeições	401.000,00	406.500,00	98,65
	Espaços físicos	-	-	-
	Demais serviços	48.700,00	45.530,00	106,96
	Total	449.760,00	452.030,00	-
NF 1840 e 1842 OS 90.000.002/12 Período: jan a fev/12	Refeições	169.808,00	187.100,00	90,76
	Espaços físicos	-	-	-
	Demais serviços	30.190,00	13.892,00	217,32
	Total	199.998,00	200.992,00	-
NF 1838 e 1841 OS 90.000.003/12 Período: fev a mar/12	Refeições	414.150,00	496.100,00	83,48
	Espaços físicos	-	-	-
	Demais serviços	68.310,00	63.969,00	106,79
	Total	482.460,00	559.796,00	-
NF 1843 e 1844.	Refeições	53.000,00	(*) Ausência	-



Nota Fiscal / OS	Serviços	Valores da OS	Valores dos Orçamentos	% (OS / ORÇ.)
OS 90.000.004/12 Período: abr/12.	Espaços físicos	-	dos orçamentos da UFC.	-
	Demais serviços	47.309,00		-
	Total	100.309,00		-

III - Padronização dos quantitativos e itens de serviços faturados.

Outra inconsistência verificada, quando examinados somente as faturas emitidas pela Swot e os orçamentos autorizados pela Entidade, refere-se à padronização nos quantitativos informados nas faturas da empresa, bem como a repetição da sequência dos tipos de serviços faturados.

Por exemplo, nas ordens de serviços nº 90.000.001/11 (Nota Fiscal nº 949) e 90.000.002/11 (Nota Fiscal nº 1545), observou-se a repetição dos mesmos valores cobrados em 85% dos 79 itens descritos nas respectivas faturas.

Tabela 11 – Serviços cobrados nas notas fiscais nº 949 e 1545.

Item	Descrição dos Serviços	OS 90.000.001/11		OS 90.000.002/11		Repetição
		Quant.	Vr. Total	Quant.	Vr. Total	
1	Coordenador de evento	20	1.580,00	30	2.370,00	-
2	Secretária	20	1.400,00	30	2.100,00	-
3	Mestre cerimonial	20	7.000,00	30	10.500,00	-
4	Recepcionista	20	2.000,00	30	3.000,00	-
5	Recepcionista bilíngue	2	240,00	3	360,00	-
6	Almoço/Jantar Tipo I	1.000	40.000,00	1.000	40.000,00	sim
7	Almoço/Jantar Tipo II	1.000	28.000,00	1.000	28.000,00	sim
8	Coquetel	1.500	43.500,00	1.500	43.500,00	sim
9	Coffee Break Tipo A	2.000	28.000,00	2.000	28.000,00	sim
10	Coffee Break Tipo B	2.000	26.000,00	2.000	26.000,00	sim
11	Água Mineral 500 ml	500	1.000,00	500	1.000,00	sim
12	Água Mineral 20 ml	100	900,00	100	900,00	sim
13	Garrafa de café	100	900,00	100	900,00	sim
14	Prisma de mesa	50	250,00	150	750,00	-
15	Fotocópia monocromática	3.000	300,00	3.000	300,00	sim
16	Fotocópia colorida	3.000	1.500,00	3.000	1.500,00	sim
17	Tapete	20	300,00	30	450,00	-
18	Arranjo Floral mesa	20	2.000,00	30	3.000,00	-
19	Arranjo Floral pé	15	2.250,00	25	3.750,00	-
20	Suporte p/ banner	20	100,00	20	100,00	sim
21	Kit iluminação	20	100,00	20	100,00	sim
22	Back Drop	10	250,00	10	250,00	sim
23	Mastro c/ bandeiras	5	50,00	15	150,00	
24	Toalha de mesa	50	100,00	50	100,00	sim
25	Balcão credenciamento	5	125,00	5	125,00	sim
26	Pulpito	10	100,00	50	500,00	
27	Quadro branco	10	100,00	10	100,00	sim
28	Painel p/ afixação de cartazes	10	100,00	10	100,00	sim
29	Flip Chart	10	100,00	10	100,00	sim
30	Serviço de trad. simultânea	1	80,00	1	80,00	sim
31	Serviço Trad. de texto	5	400,00	5	400,00	sim
32	Fones sem fio	50	500,00	50	500,00	sim
33	Cabine p/ trad. simultânea	5	500,00	5	500,00	sim
34	Serviço fotográfico	20	5.000,00	20	5.000,00	sim
35	Filmagem c/ fita editada	10	4.500,00	10	4.500,00	sim
36	Gravação e Reprodução de CD/DVD	10	500,00	10	500,00	sim



Item	Descrição dos Serviços	OS 90.000.001/11		OS 90.000.002/11		Repetição
		Quant.	Vr. Total	Quant.	Vr. Total	
37	Serviço de gravação de audio	5	125,00	5	125,00	sim
38	Projeto Multimídia	30	3.000,00	30	3.000,00	sim
39	Apontador Laser	20	100,00	20	100,00	sim
40	Sist. Sonorização até 100 pessoas	30	3.000,00	30	3.000,00	sim
41	Sist. Sonorização + 100 pessoas	40	8.000,00	50	10.000,00	sim
42	Sistema de iluminação	10	2.000,00	20	2.000,00	sim
43	Microfone c/ fio, c/ pedestal mesa	50	1.000,00	50	1.000,00	sim
44	Microfone c/ fio, c/ pedestal giratório	50	1.000,00	50	1.000,00	sim
45	Microfone sem fio	40	1.200,00	40	1.200,00	sim
46	Microfone de lapela	10	300,00	10	300,00	sim
47	Tela Projeção 80" com tripé	10	280,00	10	280,00	sim
48	Tela Projeção 120" com tripé	25	975,00	25	975,00	sim
49	Tela Projeção 150" com tripé	25	1.250,00	25	1.250,00	sim
50	Tela Projeção 500" com base box	25	3.750,00	25	3.750,00	sim
51	Televisão 46"	5	750,00	5	750,00	sim
52	Televisão 55"	5	1.000,00	5	1.000,00	sim
53	Dvd Player	5	150,00	5	150,00	sim
54	Radio comunicação	10	150,00	10	150,00	sim
55	Aparelho de Fac Smile	10	50,00	10	50,00	sim
56	Microcomputador	50	1.500,00	50	1.500,00	sim
57	Notebook	50	2.000,00	50	2.000,00	sim
58	Impressora a jato	20	1.000,00	20	1.000,00	sim
59	Impressora a laser mono	20	2.000,00	20	2.000,00	sim
60	Scanner de mesa	20	200,00	20	200,00	sim
61	Copiadora mono	20	2.000,00	20	2.000,00	sim
62	Acesso Internet	20	300,00	20	300,00	sim
63	Motoboy	20	1.400,00	20	1.400,00	sim
64	Operador de equipe audiovisual	50	3.500,00	50	3.500,00	sim
65	Operador de som profissional	50	3.500,00	50	3.500,00	sim
66	Carregador profissional	10	600,00	10	600,00	sim
67	Auditório Tipo A + 400 pessoas	40	36.000,00	40	36.000,00	sim
68	Auditório Tipo B 200 pessoas	40	28.000,00	40	28.000,00	sim
69	Ambiente Tipo I de 100 a 200 pessoas	30	18.000,00	30	18.000,00	sim
70	Ambiente Tipo II de 50 a 100 pessoas	30	13.500,00	30	13.500,00	sim
71	Ambiente Tipo III ate 10 mesas	30	6.000,00	30	6.000,00	sim
72	Cópia em CD	100	200,00	100	200,00	sim
73	Cópia em DVD	100	250,00	100	250,00	sim
74	Quadro Interativo	20	4.000,00	20	4.000,00	sim
75	Fornecimento de sala 4mx3m	5	3.500,00	5	3.500,00	sim
76	Fornecimento de sala 5mx5m	5	4.000,00	5	4.000,00	sim
77	Tendas 5mX5m	10	2.000,00	10	2.000,00	sim
78	Tendas 3mx3m	10	1.500,00	10	1.500,00	sim
79	Tendas 10mX10m	10	3.500,00	10	3.500,00	sim
Total Geral			366.255,00		378.015,00	

Nas ordens de serviços nº 90.000.001/12 (Nota Fiscal nº 1607), 90.000.003/12 (Notas Fiscais nºs 1838 e 1841) e 90.000.004/12 (notas fiscais nºs 1843 e 1844), verificou-se a cobrança de itens de serviços idênticos, ou seja, dos itens 1 ao 27, conforme figuras a seguir:



OFÍCIO Nº 090.000.001/12 ←

Nome de Evento

Solicitação: Aprendizagem Cooperativa - 14 a 18/12/11 - Hotel Dia do Engenheiro, Arquiteto e Urbanista do Centro Aprendizagem Cooperativa - 14 a 18/12/11 - PICO Colação de Grau Campos do Cariri - 18/12/11 - CA 11 Curso de Férias em Ciências Residuais e Biot Colação de Grau Campos de Patos - 20 a 22/11 11 Encontro Científico dos Campos PCT - SBC/PR 11V Encontro Regional dos Estudantes de Engenharia

Contratante: UFC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Solicitante: XXXXXXXXXX
Sector: DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
Participantes: -

Período:
 De: Dezembro
 Até: Janeiro

ITEM	DESCRIÇÃO	TOTAL
1	Coordenador de Eventos	R\$ 3.500,00
2	Secretária	R\$ 3.500,00
3	Mestre de Cerimônias	R\$ 17.500,00
4	Responsável Pedagogia	R\$ 4.000,00
5	Responsável Segurança (Almoço / Jantar ou jantar)	R\$ 300,00
6	Almoço - Tipo 01	R\$ 60.000,00
6	Jantar - Tipo 01	R\$ 60.000,00
7	Almoço - Tipo 02	R\$ 42.000,00
7	Jantar - Tipo 02	R\$ 42.000,00
8	Consultor	R\$ 118.000,00
9	Coffes Break - Tipo A	R\$ 42.000,00
10	Coffes Break - Tipo B	R\$ 36.000,00
11	Água em garrafa de 500ml	R\$ 2.500,00
12	Água em garrafa de 200	R\$ 1.500,00
13	Café em garrafa 1,5l	R\$ 1.500,00
14	Mesa de mesa em acrílico	R\$ 1.500,00
15	Cópie monocromática em tamanho A4	R\$ 500,00
16	Cópie colorida em tamanho A4	R\$ 100,00
17	Tapete vermelho	R\$ 1.000,00
18	Arranjo floral para mesa diretora	R\$ 150,00
19	Arranjo floral de pé - 40cm de altura	R\$ 1.000,00
20	Suporte para banner	R\$ 500,00
21	Kit de iluminação para banner	R\$ 50,00
22	Back drop para instalação de banner	R\$ 250,00
23	Mestre com bandeiras com contatos	R\$ 100,00
24	Toalha de mesa	R\$ 200,00
25	Plástico de credenciamento	R\$ 250,00
26	Plástico em rodapé em acrílico	R\$ 100,00
27	Quadro branco	R\$ 100,00
	Carimbo de Aprovação do Órgão	R\$ 449.760,00
		R\$ -
		R\$ 449.760,00

1063

Figura 23.



Nº da nota de Empenho: 090.000.003/12

8345/11-87

Evento

Solicitação:

Evento Assembleia Científica Anual da Associação Un
 Evento Reunião de Trabalho Virtual da UFPA - 2012
 Evento Reintegração do Departamento de Física
 Evento Férias CADA - 2012
 Evento Interação e Plano no Hospital Maternal
 Evento Encontro do DTIC - 1º e 2º/03
 Evento Evento Laborar - 22/03
 Evento Título Emérito a Dra. Pitombeira - 22/03
 Evento Seminário de Gestão Acadêmica da Progra
 Evento Interação de Física I Campus de Cláudia
 Evento Reunião de Trabalho da UFPA - 2012
 Evento Interação do Hospital Maternal

Destinatário: UFPA - Universidade Federal do Pará

Endereço:

Cidade: Belém - PA

Participantes:

Funções Responsáveis:

Data Mensura de 2012

Data Mensura de 2012

Item	Descrição	Valor
1	Arrendamento de mobília	
2	Arrendamento	
3	Arrendamento de mobília	
4	Arrendamento	
5	Arrendamento de mobília	
6	Arrendamento de mobília	
7	Arrendamento de mobília	
8	Arrendamento	
9	Arrendamento de mobília	
10	Arrendamento de mobília	
11	Arrendamento de mobília	
12	Gorjeta de água de 20L	R\$ 2.484,00
13	Gorjeta de café com capacidade para 1.5L	R\$ 6,25,00
14	Prato de mesa	R\$ 100,00
15	Prato de mesa	R\$ 2.750,00
16	Prato de mesa	
17	Prato de mesa	
18	Prato de mesa	
19	Prato de mesa	
20	Prato de mesa	
21	Prato de mesa	
22	Prato de mesa	
23	Prato de mesa	
24	Prato de mesa	
25	Prato de mesa	
26	Púlpito em madeira ou acrílico	R\$ 200,00
27	Quadro Branco	R\$ 300,00
		R\$ 482.460,00
		R\$ -
		R\$ 482.460,00

Carimbo de Aprovação do Órgão

6807

Figura 24.



Nº Nota de Empenho: 090.000.004/12

Objeto do Evento:

Sanção:

Realização: [Redacted]

Sede: Departamento de Administração

Participantes:

Produtor Responsável: [Redacted]

Data: Abril de 2012

ITEM	DESCRIÇÃO	TOTAL
3	Coordenador de eventos	R\$ 2.400,00
7	Secretaria	R\$ 1.200,00
3	Mestre de Cerimônias	R\$ 7.000,00
4	Recepcionista	R\$ 1.200,00
5	Recepcionista bilíngue	R\$ 240,00
6	Almoco ou Jantar Institucional - Tipo 3A	R\$ 10.800,00
7	Almoco ou Jantar Institucional - Tipo 2	R\$ 4.000,00
8	Transporte	R\$ 28.000,00
9	Cartões Invólucros Tipo A	R\$ 14.000,00
10	Cartões Invólucros Tipo B	R\$ 10.000,00
11	Transferência de água de 500l/m³	R\$ 1.000,00
12	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
13	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
14	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
15	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
16	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
17	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
18	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
19	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
20	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
21	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
22	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
23	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
24	Arrendamento de sala de 20m²	R\$ 1.000,00
25	Bolção de Credenciamento	R\$ 100,00
26	Pulito em madeira ou acrílico	R\$ 10,00
27	Quadro Branco	R\$ 200,00
Carimbo de Aprovação do Orçamento		R\$ 100.300,00

10.350.163/0001-1
 SWOT - SERVIÇOS DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES LTDA-ME
 SOCIEDADE S/A - JUNTO 09 LC
 GUARAPUAVA - CEP 71250-715
 BRASÍLIA - DF
 CF/DF: 07.510.435/001-8

Comprovação de Pagamento

Figura 25.

Como visto, estes fatos demonstram, mais uma vez, que a elaboração das faturas pela empresa Swot não tiveram por base as mesmas informações, porquanto ser de difícil probabilidade a coincidência de quantitativo e/ou a repetição dos mesmos tipos de serviços em sucessivas faturas quando os eventos realizados são tão diferentes entre si.

De acordo com o art. 74, II, da Constituição Federal, o Poder Executivo manterá, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade da gestão financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública.

Com efeito, por força do Decreto-lei nº 200/1969, art. 13, o controle das atividades da Administração Federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente, o controle da aplicação dos dinheiros públicos e guarda dos bens da União por órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

No tocante aos documentos comprobatórios da execução da despesa, impõe o referido decreto-lei que todo ato de gestão financeira deve ser comprovado e registrado na



contabilidade (art. 77), e que nela deverão ficar arquivados à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização (art. 78, § 5º).

Vale ressaltar que os artigos 62, 63 e 64 da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que os pagamentos só podem ser realizados após a sua regular liquidação, que corresponde na verificação do direito do credor com base nos documentos comprobatórios da prestação efetiva dos serviços.

No caso presente, a documentação disponibilizada pelo Departamento de Administração da Universidade não comprovou, na sua completude, as despesas pagas à empresa Swot pelos serviços de organização e operacionalização dos eventos da Entidade. Ademais, restou evidenciado o superfaturamento de 86,23% dos serviços pagos à citada empresa pela realização dos eventos.

O superfaturamento também está evidenciado pelas ordens de serviços apresentadas junto com as notas fiscais, pois estas apresentam serviços com quantitativos idênticos para período e eventos diversos e sequência de 27 itens de serviços de um total de 79 itens contratos (relatados no item II desta constatação).

Vale ainda ressaltar a subcontratação da empresa PR3 Comércio e Serviços Digitais Ltda. para a execução de organização e operacionalização dos eventos realizados pela Universidade, conforme ofícios e *e-mails* dos departamentos da Entidade.

É imperioso destacar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, principalmente da então Diretora do Departamento de Administração, do Pró-Reitor de Administração e do Magnífico Reitor da UFC.

A responsabilidade da ex-Diretora do Departamento de Administração (CPF ***.911.743-**) ficou evidenciada nos *e-mails* e Ofícios pelos quais tinha conhecimento dos serviços prestados pela PR3 Comércio, sendo, inclusive a responsável pela autorização de tais serviços, pois acumulava as funções de direção do departamento e de fiscal do contrato de eventos firmados com a empresa Swot.

No tocante ao então Pró-Reitor de Administração (CPF ***.149.103-**), que exercia a função de ordenador de despesas, a sua responsabilidade é solidária pelos prejuízos causados à UFC, principalmente, pela falta de amparo contratual dos serviços executados pela PR3 Comércio e Serviços Digitais Ltda.

Em relação ao Magnífico Reitor, destaca-se a sua culpa decorrente da falha no dever de fiscalizar e acompanhar os serviços delegados, pois os fatos apresentados não se tratam de atos isolados de alguns servidores, mas envolviam todos os departamentos da Entidade que tinham conhecimento da execução dos serviços de organização e operacionalização dos eventos pela empresa PR3 Comércio, a qual não tinha sequer contrato com a UFC, conhecimento este que ficou demonstrado pela troca de documentos e *e-mails* com a própria empresa, desde abril de 2011 (ver item 3.1.1.12 deste Relatório), inclusive do Cerimonial vinculado diretamente a Reitoria (ver ainda os eventos 08, 09, 11, 15, 19, 32, 33, 38, 41 e 45 constantes nas tabelas desta constatação).

Conforme dispõe o art. 25 do Estatuto da Universidade Federal do Ceará:

Art. 25. São atribuições do Reitor, dentre outras decorrentes de sua condição:



- a) *coordenar, fiscalizar e superintender todas as atividades universitárias;*
(...)
e) *administrar as finanças da Universidade;*
(...)
r) *delegar parte de suas atribuições a auxiliares imediatos, cancelando tais delegações, total ou parcialmente, quando assim julgar necessário;*
(...)
Parágrafo único. A designação dos Pró-Reitores implicará delegação do Reitor para a supervisão e coordenação nas áreas que lhes são afetas.

A delegação de competência não transfere a responsabilidade de fiscalizar e revisar os atos praticados. Com efeito, uma vez delegada a competência, esta não exime o responsável de exercer o controle adequado sobre seus subordinados incumbidos da fiscalização do contrato. Ao revés, é dever do administrador público supervisionar todos os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre, naquilo que estiver ao seu alcance, o responsável inafastável.

Na verdade, a prevalecer a tese de que o desconhecimento, por parte do titular da entidade, dos procedimentos adotados na sua gestão é motivo para não lhe atribuir responsabilidade por irregularidades praticadas por seus subordinados, estar-se-ia descaracterizando o instituto da delegação de competência.

Deste modo, pela documentação apresentada pela UFC ficou evidenciado um superfaturamento de **R\$ 1.750.049,00** (86,48% dos valores pagos a empresa Swot), bem como a subcontratação informal da empresa PR3 pela troca de informações e *e-mails* pelos diversos departamentos da Universidade.

Causa

As responsabilidades diretas pelos prejuízos relatados foram:

- a) da Ex-diretora do Departamento de Administração (CPF ***.911.743-**) ficou evidenciada nos *e-mails* e Ofícios pelos quais tinha conhecimento dos serviços prestados pela PR3 Comércio, sendo, inclusive a responsável pela autorização de tais serviços, pois acumulava as funções de direção do departamento e de fiscal do contrato de eventos firmados com a empresa Swot.
- b) do Pró-Reitor de Administração (CPF ***.149.103-**), que exercia a função de ordenador de despesas, a sua responsabilidade é solidária pelos prejuízos causados à UFC, principalmente, pela falta de amparo contratual dos serviços executados pela PR3 Comércio e Serviços Digitais Ltda., e
- c) dos responsáveis das empresas Swot por subcontratar sem previsão contratual e elaborar orçamentos fictícios e superfaturamento.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 368/2013-GR, de 10/06/2013, assinado pelo Magnífico Reitor, foi apresentada manifestação, da qual se extrai, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

“(…)

Com relação à contratação de serviços de eventos pela empresa Swot Serviços de Festas e Eventos, a UFC informa que, como se trata de matéria já submetida ao crivo do Poder Judiciário, irá manifestar-se naquela instância quando citada, vez que já encaminhou à essa Controladoria as informações preliminares requeridas”.

Em manifestação complementar por meio do documento sem número, datado de 23/07/2013, o gestor da UFC assim se posicionou:

O Relatório traz imputação de responsabilidade ao Reitor, gestor máximo dessa Instituição, em razão da deficiência na fiscalização da atuação de seus subordinados.

Ora, se o Reitor, por exercer o papel de delegante deve responder pela conduta adotada pelo delegado, na mesma proporção deve ser alcançada a “cadeia de responsabilização” inserida no contexto da organização do Poder Executivo Federal. Logo, a responsabilidade deve ser estendida nas direções superiores e inferiores. Portanto, o Ministro de Estado e, por efeito hierárquico, a Presidenta da República devem ser também alcançados pela “culpa in vigilando”.

Todavia, não foi vislumbrado em que trecho a CGU recomenda instauração de processo para apurar a culpa in vigilando do Ministro da Educação e da Presidenta da República por delegação de competência ao Reitor para que sozinho administre e fiscalize todo o ensino público superior federal no Estado do Ceará.

Aliás, como já dito acima, o dever de vigilância alcança também a CGU, que não agiu de forma preventiva para que as falhas não viessem a ocorrer. Lembrando que o simples fato de apontar os erros, em tempo posterior ao fato, não exclui a CGU de sua responsabilidade e dever de vigilância - característica principal de sua própria função institucional.

Contudo, o Tribunal de Contas da União em diversas decisões já se pronunciou no sentido de que, em via de regra, essa presunção de responsabilidade do ordenador em relação a todos os atos que compõem sua gestão não deve subsistir, sob o fundamento de que não se deve exigir dos dirigentes máximos da entidade que sua atividade de supervisão seja tão profunda a ponto de tornar sem sentido o instituto da delegação de competência.

Nesse sentido, é importante trazer a baila o posicionamento do Tribunal de Contas da União em diversos processos conexos à matéria, inclusive julgado s em processos da própria Universidade Federal do Ceará, in verbis:

“15. Feitas essas considerações, passo a analisar a responsabilidade dos gestores chamados em audiência em relação à irregularidade impugnada.

16. O Sr. Jesualdo Pereira Faria manteve-se silente, embora devidamente notificado, conforme AR de fl. 79 (v. p.), devendo ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992.



17. Em que pese à ausência de defesa do Reitor, acolho a proposta do MP/TCU no sentido de afastar sua responsabilidade, em face das razões sustentadas em seu parecer, transcritas a seguir, verbis:

"(...) Considerando as atribuições do cargo que ocupa, evidentemente mais voltadas para as ações estratégicas da Universidade, não me parece razoável exigir que se atenha a este tipo de verificação, que é tarefa precípua de área específica da Universidade.

Restringindo-me às particularidades do caso, creio que nem mesmo o dever de acompanhamento e de supervisão de tarefas de subordinados chega a nível tão detalhado. Assim, não vejo censura a ponto de aplicar pena ao Reitor".

"9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a integram, aos responsáveis, aos interessados, à Consultoria Jurídica deste Tribunal e à Universidade Federal do Ceará (UFC);" (voto do acórdão 4957/2012 - 2ª Câmara (Publicado em 10/07/2012) - Processo nº 015.550/2010).

Da mesma forma o TCU se posicionou no Acórdão 1617/2012 – Plenário consignando o seguinte:

Assim, tendo em vista que os julgados mais recentes do TCU acerca do relacionamento entre as Ifes e suas fundações de apoio tem afastado a aplicação de multa aos responsáveis em situações que contrariaram dispositivos da Lei nos 8.958/1994 e 8.666/1993, em particular ante a inexistência de débito, preferindo, apenas, expedir determinações corretivas, entendo que, também no presente processo, a apenação dos ex-reitores configuraria um rigor excessivo por parte desta Corte.

Cite-se, como exemplo trecho do voto condutor do Acórdão nº 1.619/2004 - TCU-Plenário, pela exclusão da responsabilidade de Reitor de Universidade Federal em relação a determinados fatos ilegais, da lavra do ministro Walton Alencar, na qual a questão foi devidamente abordada e cujas considerações aplicam-se, ao presente caso:

"Trilhar o caminho em que se responsabiliza o gestor máximo indiscriminadamente por todas as ações praticadas pelos funcionários hierarquicamente inferiores, das quais não teve ciência ou não deveria ter, além de contrariar as modernas tendências de organização gerencial em que se privilegiam a descentralização de atividades e a segregação de funções, pode gerar situações desarrazoadas em que o representante maior da entidade seja convocado a responder por ato mais comezinho praticado por um subordinado. Para tanto, basta imaginarmos a hipótese em que um presidente de uma empresa estatal, a quem incumbe superintender em nível estratégico as ações globais de uma organização, venha, porventura, a ser penalizado por uma grave violação à norma legal praticada por um empregado de estatura hierárquica inferior. Se não houver provas de que o gestor houvesse com ela compactuado, seja por ação ou por omissão no dever expressamente a ele cometido, não seria razoável aplicar-lhe a sanção".

Destarte, o delegante não pode ser culpado jamais por erros decorrentes de informações prestadas por terceiros. Não se pode, tampouco, pretender que todas as informações de subalternos sejam checadas por seus superiores, sob o risco de inviabilizar-se a administração. Aliás, se assim o fosse, não seriam necessários os servidores subalternos. Bastariam os chefes (trechos do acórdão nº 65/1997 - TCU).



Observe-se que a empresa que anteriormente prestava os serviços de realização de eventos à UFC era a PR3, havendo sido substituída pela empresa SWOT – fato que não obteve ampla divulgação nos diversos campi da Universidade em Fortaleza (5 campi) e interior (5 campi). Ademais, todos os pedidos de orçamento e autorização de serviços advindos do Departamento de Administração – setor responsável pelo contrato, e, portanto, conhecedor da nova contratação – foram destinados à empresa SWOT. Dessa forma, o Reitor não poderia ser mais vigilante a ponto de frequentar cada um dos eventos para fiscalizar a escorreita execução contratual, mas delegara tal competência para os setores subalternos.

A despeito disso, traz o relatório argumentação no sentido de que o Estatuto da UFC determina a competência pela supervisão destinada ao Reitor, em seu art. 25. Contudo, esquece de observar a prescrição normativa do parágrafo único desse mesmo artigo 25 que diz que:

Parágrafo Único - A designação dos Pró-Reitores implicará delegação do Reitor para a supervisão e coordenação nas áreas que lhes são afetas”.

A CGU não pode se esquivar do conhecimento de tal norma interna, porquanto a colacionou no corpo de seu próprio relatório de Auditoria Preliminar nº 201305978 à pg. 108.

Ademais a jurisprudência ultrapassada do TCU trazida como espeque para tais argumentos é inteiramente suplantada pela mais atual jurisprudência, conforme já dito no Tópico 2 desta representação.

Ainda com relação à responsabilidade do Reitor, é de se destacar que, mesmo diante da impetração de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa contra os gestores da UFC no que se refere aos mesmos fatos abordados pela CGU, o Reitor não foi incluído no rol dos acionados judicialmente, o que indica a total ausência de responsabilidade que lhe alcança.

Em que pese a independência entre as instâncias – de todo conhecida por esta Universidade – estranha-se o fato de a CGU pugnar por representar ao Ministério Público Federal, o qual por sua vez, pautado numa atuação de boa-fé e com base nos princípios que norteiam a Administração Pública, não acionou o Reitor. Parece minimamente questionável a busca desmedida pela responsabilização da autoridade maior da UFC por parte da CGU/CE. No mérito, o relatório questiona que a maioria das ordens bancárias são instruídas apenas com as notas fiscais e a ordem de serviço atestada pela Diretora do Departamento de Licitação, mas não indica dispositivo de lei que exija outros documentos para o pagamento da prestação de serviços.

Não se apresenta no relatório qualquer parâmetro de preço aplicável às mesmas circunstâncias e condições dos serviços prestados e pagos, para, ao menos formalmente, ser fundamentada a imputação de superfaturamento.

Entretanto, é certo que diversos fatores justificam diferença de preços, e, por consequência se impõe, em caso concreto, aferição deles.

Nem mesmo a eventualidade de empresas diferentes apresentarem preços diversos permite concluir que houve superfaturamento, sem apurar – se todos os elementos circunstanciais da prestação de serviços que foi realizada e paga conforme a previsão contratual.

As licitações têm a finalidade de propiciar a obtenção do melhor contrato possível, dentre os ofertados pelos interessados, não havendo que se comparar o resultado de um dado certame com aqueles obtidos em outras ocasiões.



Faz-se necessário inclusive verificar a existência da diversidade dos itens com preços constantes da planilha utilizada, posto ser possível acontecer uma variação na comparação de valores dos serviços.

O relatório não oferece qualquer análise comparativa de preço por itens do serviço contratado não justificando suas alegações através de documentos, tudo se resumindo a uma subjetividade que não oferece justa causa para a imputação de superfaturamento.

Enfim, não indicou o relatório uma prova direta e segura que autorize colocar suspeitas sobre a legitimidade da contratação.

HELLY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 24 edição, fls. 141) ensina que o ato administrativo, qualquer que seja sua categoria ou espécie, nasce com a presunção de legitimidade, independentemente da norma legal que o estabeleça, explicando:

"Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental (...). Outra consequência da presunção de legitimidade é a transferência do ônus da prova da invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuida-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico, aprova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia".

O relatório não produziu qualquer prova que pudesse inquinare de viciado o processo licitatório de que se trata e a respectiva contratação, inclusive quanto à imponderabilidade dos preços.

E, na hipótese vertente, tendo o relatório apenas alegado, sem comprovação o superfaturamento, assim como não demonstrou sequer a situação específica das alegadas diferenças de preços que, por si só, não têm o condão de inquinare de viciada licitação.

O relatório alonga-se em expor os registros relativos ao pregão eletrônico extraindo de sua dinâmica formulações meramente subjetivas, imprestáveis para a imputação de superfaturamento.

Não consta do relatório a descrição de metodologia utilizada para firmar valores de referência para compor um demonstrativo de formação de preços que se possa contrapor aos que foram praticados.

Não se oferece no relatório parâmetros demonstrativos do grau de razoabilidade a ser contraposto aos valores efetivamente praticados na contratação.

Para a imputação de superfaturamento, impunha-se indicar no relatório apurações comparativas compreendendo:

- a) salários-hora efetivamente praticados, para as diversas categorias de empregados utilizados na prestação dos serviços;*
- b) custos incorridos nas folhas de pagamento e nos subcontratos totalizados, obtendo - se assim o custo direto total despendido com mão-de-obra pela Contratada;*

Há que desenvolver-se uma metodologia sob o princípio da prudência e da razoabilidade, na busca por estimar e comprovar sobre preços e superfaturamentos.

De resto, nesse tipo de imputação faz - se imprescindível proceder - se inspeção física considerando a execução e a existência do objeto do contrato.

Não se oferece no relatório sequer um comparativo da Planilha de Preços e Demonstrativo de Formação de Preços havidos como adequados à contratação, pelos quais se pudesse estabelecer:



a) comparativo de itens/insumos necessários para a obtenção/consecução do objeto licitado de forma simplificada e com seus respectivos preços "cheios", ou seja, neles embutidos todos os demais custos indiretos e o lucro, impostos e outros;

b) comparativo de itens, com seu valor "seco", expurgando-se dos preços da Planilha os custos indiretos.

Sem tais procedimentos, tem - se, apenas exercício de subjetividade quanto aos preços unitários e demais custos praticados na licitação e na contratação, com respeito a serem ou não aceitáveis e se estão de acordo com os preços de mercado.

Como sabido (Acórdão nº 310/2006 - Plenário- TCU) distingue-se:

Sobrepço - diferença a maior, ou percentual, obtido do confronto entre o valor real de um orçamento e o praticado pelo mercado.

Superfaturamento - valor pago a maior, em um contrato, isto é, a diferença ou percentual decorrente da comparação entre o valor pago em um contrato e o realmente devido, apurado a preço de mercado.

Superfaturamento também ocorre quando os quantitativos medidos encontram-se superiores aos efetivamente executados, com pagamento a maior.

Não se tem no relatório qualquer prova de que houve pagamento a maior do que o devido.

Não aponta o relatório que houve a expedição de notas fiscais superfaturadas, ou seja, a maior do que o serviço efetivamente executado e material fornecido.

Não se faz no relatório prova de que houve licitação com cotações de preços dos produtos em valores muito superiores aos aplicados pelo mercado local.

Na verdade, o relatório imputa responsabilidade a servidores em operacionalidade dinâmica da vida administrativa e complexibilidade contextual que inviabiliza o exercício de verificações além da base formal e legal da licitação e da execução contratual, com evidente desconsideração ao princípio da razoabilidade e da segurança legal.

Ainda assim, cabe registrar que em 17/5/2013 foi instaurada sindicância para apurar eventual existência de falhas na realização de eventos pela SOWT Serviços de Festas e Eventos (CNPJ n.10.359.163/0001-19) através da Portaria nº 1692/2013 do Reitor da UFC (DOC. 18)".

Análise do Controle Interno

Trata a presente constatação de prejuízos de R\$ 1.750.049,00 decorrentes do superfaturamento de 86,48% dos quantitativos e itens de serviços referentes à organização de eventos da UFC pagos a empresa Swot – Soluções em Eventos. Esse superfaturamento consistiu na liquidação em quantitativos superiores aos orçamentos autorizados, os quais não tinham correspondência com os serviços requisitados pelos departamentos demandantes, e que de fato não foram realizados.

Esta prática foi facilitada pela concentração das funções de elaboração e autorização dos orçamentos dos eventos e o respectivo atesto das notas fiscais emitidas pela empresa. Ademais, os serviços, quando realizados, foram executados pela empresa PR3 Serviços, subcontratada sem autorização formal da UFC, mas que era de conhecimento geral de todos os departamentos da Universidade.



Na sua manifestação complementar, o Reitor da UFC, preliminarmente, destacou não ter responsabilidade pelas irregularidades praticadas pela atuação de seus subordinados, e, no mérito, afirmou que não houvera superfaturamento de preço, porquanto os serviços foram prestados e pagos conforme previsão contratual.

Vale ressaltar que, na referida manifestação, o Reitor cuidou basicamente de negar a sua responsabilidade e dos demais servidores envolvidos e, no tocante aos fatos em si, argumentou com base em fatos não apontados na presente constatação, já que afirmou não ter havido superfaturamento de preço. Em verdade, o superfaturamento constatado foi de quantitativos e itens de serviços pagos, mas que não foram realizados, conforme os quadros e documentos referenciados no fato deste achado. Deste modo, a citada manifestação não agregou nem esclareceu a natureza e a extensão das irregularidades constatadas, que geraram o prejuízo de R\$ 1,75 milhões aos cofres públicos.

No que tange à responsabilidade do Reitor da UFC, pelo princípio republicano que rege o Estado brasileiro, todo administrador é responsável pelos atos de sua gestão nos limites da lei. Modernamente, os gestores públicos têm o dever de responder (*accountability*), perante os órgãos de controle e à sociedade em geral, se os atos e resultados alcançados foram executados de forma eficiente, efetiva e econômica e em conformidade com a legislação vigente. Com efeito, esta responsabilidade decorre da delegação que o administrador público recebe, primariamente, da sociedade, nos termos da Constituição Federal, e, secundariamente, de outros agentes públicos, de acordo com as leis e normativos.

No campo constitucional, o constituinte de 1988 delegou ao Presidente da República, como chefe de governo, a direção superior da administração federal (art. 84, II), o qual será auxiliado pelos Ministros de Estado que exercerão a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração pública federal na área de sua competência (art. 87).

Como forma de melhor gerir essa delegação, o legislador infraconstitucional, por meio do Decreto-lei nº 200/1967, organizou a Administração Pública Federal em direta e indireta, sendo esta uma descentralização das funções típicas e/ou complementares do Estado. No caso específico das autarquias, são entidades criadas por lei, com personalidade jurídica e dotada de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei (art. 5º, I), isto é, como pessoa jurídica de direito público, essas entidades têm direito e obrigações de desempenhar as funções delegadas nos limites da lei, sendo, portanto, responsáveis pela prestação dos serviços delegados, ficando vinculadas ao controle finalístico pelo respectivo ministério da área de atuação.

Em verdade, com a descentralização dos serviços públicos às entidades, os serviços públicos delegados não podem ser realizados ou avocados diretamente pelo Presidente da República e/ou o Ministro de Estado, uma vez que essa delegação decorreu diretamente da lei, não estando, portanto, as entidades subordinadas a qualquer órgão ou autoridade da Administração Direta. É verdade que a administração pública centralizada exerce o controle finalístico dos serviços delegados, porém não se confunde com subordinação.

Frise-se que a delegação do ensino público superior não ocorre de forma infralegal, ou seja, não é uma descentralização realizada por meio de decreto do Presidente da



República ou portaria do Ministro da Educação, e sim por meio de lei aprovada pelo Congresso Nacional, criando, para tanto, autarquias em regime especial para a execução desse serviço público. Destaca-se mais que o Estado do Ceará conta hoje, além da UFC, com mais duas entidades para a execução dessa tarefa, Unilab e IFCE. Dessa forma, não está sob a responsabilidade do Reitor da UFC a administração e fiscalização de todo o ensino público superior federal no Estado, sendo compartilhada essa tarefa.

Assim, não há de se imputar responsabilidade ao Presidente da República e ao Ministro da Educação pelos atos de gestão dos dirigentes da administração indireta pelo sistema de subordinação, salvo quando realizados em conjunto. A responsabilidade, por ventura, a eles imputada, seria por falha ou inexistência do controle finalístico sobre os serviços públicos delegados, questão esta que não estava dentro do escopo da presente auditoria. Daí a razão de não haver recomendação desta Controladoria para a apuração de responsabilidade dessas autoridades.

É oportuno frisar que as atribuições de vigilância desta Controladoria decorrem do art. 70 e 74 da Constituição Federal, que tem por finalidade precípua a avaliação do cumprimento das metas e execução do orçamento da União e a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública. Estas atividades em nada se confundem com o dever de fiscalização e vigilância dos dirigentes máximos das unidades, pois para estas autoridades o dever é inerente, como se verá, da própria natureza da função pública outorgada. Já a função de fiscalização dos órgãos do sistema de controle interno é de natureza técnica, realizada por meio de seleção a partir de critérios de materialidade e criticidade dos controles administrativos implantados pelos gestores públicos. Sendo, assim, posteriores às atividades realizadas pela administração pública, não havendo que se cogitar responsabilidade solidária dos atos de gestão dos órgãos e entidades auditadas, mesmo na falha do dever de fiscalização e vigilância dos respectivos dirigentes.

De outra banda, pelo poder hierárquico regente no direito administrativo, os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, podem escalonar e distribuir as funções, cabendo, a qualquer momento, rever ou avocar os atos praticados por seus agentes. Outrossim, dessa delegação decorre o dever de fiscalização e vigilância permanente dos atos praticados pelos subordinados, com o intuito de mantê-los dentro dos padrões legais e regulamentares instituídos para cada atividade administrativa. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis. Nesse sentido, vale transcrever os ensinamentos de Hely Lopes Meireles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 25ª edição, Malheiros Editores, 2000, p. 80/81 e 97/98):

“A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

(...)



No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isto porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração”.

No tocante aos atos de gestão praticados pelo então pró-Reitor de Administração e a ex-Diretora de Administração, que causaram as irregularidades e prejuízos apontados nesta constatação, foram decorrentes da delegação de atribuições realizada pelo Reitor da UFC, com base no parágrafo único do art. 25 do Estatuto da UFC. Cabendo, portanto, ao dirigente em comento, a responsabilidade indelegável e irrenunciável de fiscalização e vigilância permanente dessas atividades.

É certo que essa vigilância não poderia passar pela revisão de todos os atos praticados pelos seus subordinados, pois inviabilizaria ao Reitor que exercesse as atribuições voltadas para as ações estratégicas da UFC, que deve ser a sua primordial missão.

No entanto, pela severidade das irregularidades e pelas condições que foram realizadas, ou seja, ausência de segregação de funções na autorização, fiscalização e pagamento, bem como a autorização informal de subcontratação total dos serviços de eventos da Universidade, cujo conhecimento dessa prática estendeu-se a todos os departamentos da entidade, além do superfaturamento de 86% dos serviços pagos, é sim razoável esperar que o dirigente máximo da UFC também tivesse conhecimento. Isso porque, ao contrário do que informou em sua manifestação, a empresa PR3 Serviços nunca manteve contrato formal com a Universidade para a execução de eventos. Até porque a subcontratação perdurou de abril de 2011 até a intervenção desta Controladoria em junho de 2012.

Vale ressaltar que esta Controladoria, por diversas vezes, encaminhou recomendações no sentido de que a UFC aprimorasse seus controles administrativos, principalmente, quanto à segregação de funções e na atuação do fiscal do contrato, conforme Relatórios de Auditoria nºs 224879/2009, 243902/2010 e 201108017.

Frise-se, outrossim, que a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, citada na manifestação do Reitor, decorreu de achados constantes no Relatório nº 201108017 desta Controladoria, cujo escopo era diferente da constatação em análise e do RDE 201204951, já que nestes trabalhos analisou-se com mais amplitude e profundidade a execução dos contratos da UFC firmados com as empresas Swot e PR3 Serviços. Ademais, os responsáveis do controle interno são obrigados constitucionalmente a informar ao TCU e aos demais órgãos o conhecimento de irregularidade na gestão de recursos públicos. Assim, não pode ser dado como estranho o fato desta Controladoria comunicar às autoridades às conclusões de seus trabalhos, até porque há uma previsão expressa nesse sentido no inciso III do art. 18 da Lei 10.180/2001, e que a falta dessa comunicação constituiria em falta funcional grave aos deveres do servidor público, nos termos do art. 116 da Lei 8.112/1990.



Em relação aos argumentos do Reitor quanto ao mérito da constatação, principalmente, de que não houve indicação de normativo que exigisse outros documentos além da nota fiscal e da ordem de serviço atestada pela então Diretora do Departamento de Administração, destaca-se que foi sim indicado normativo legal, entre outros, o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que afirma o seguinte:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Como visto, a Lei nº 4.320/1964 é categórica em exigir na liquidação da despesa a instrução dessa fase com “*títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito*” e, no caso de prestação de serviços, de “*comprovantes da prestação efetiva do serviço*”. Ademais, a administração pública é regida, além do princípio da legalidade, pelos princípios da impessoalidade, publicidade e moralidade que impõem aos administradores públicos uma conduta de resguardo e preservação do patrimônio público na execução da despesa.

Observe-se que a servidora responsável pela fiscalização do contrato, além de concentrar a função de autorização do orçamento dos eventos, quando da liquidação da despesa não os confrontava com os efetivamente realizados, inclusive entre o orçamento autorizado e a fatura respectiva (ver item I desta constatação). Ademais, mesmo que não houvesse exigência de outros documentos, pelos princípios da administração pública que orientam a conduta do gestor, essa fase de verificação da realização de qualquer despesa deve ser lastreada por documentos idôneos capazes de demonstrar o regular uso dos recursos públicos, principalmente, quando o fiscal do contrato era também o responsável pela autorização dos orçamentos a serem executados.

Quanto aos argumentos de que no relatório não há qualquer parâmetro de preço aplicável às mesmas circunstâncias e condições dos serviços prestados e pagos para indicar a imputação de superfaturamento, de fato, não houve qualquer pesquisa ou informação quanto a isto, uma vez que o superfaturamento apontado é de outra natureza, ou seja, imputou-o com base em diversos ofícios e e-mails dos departamentos da UFC que não solicitavam os serviços que foram pagos, mas que não foram realizados, diga-se. Assim, não havia necessidade que a equipe de auditoria realizasse pesquisa para comparação de preços dos serviços contratados, mas sim que comprovasse, como realmente comprovou, a inexecução dos serviços que foram pagos pela Universidade.

Por fim, a responsabilidade deve sim recair sobre as pessoas que realizaram os atos de aprovação dos orçamentos dos serviços não solicitados e de atesto desses serviços, bem como sobre as que se omitiram quando tinham o dever de evitar o superfaturamento,



inclusive de vigilância e fiscalização permanente sobre os atos de seus subordinados. Não obstante a alegação de complexibilidade contextual das atividades administrativas da UFC, nada se comprovou quanto a isso, ao revés, verificou-se, como demonstrado, uma concentração de funções em poucas pessoas que se omitiam em adotar medidas de aprimoramento das rotinas administrativas da Universidade, principalmente, no acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos. Ademais, a tarefa de fiscalização contratual nada tem de formal, é a tarefa administrativa em que se exige mais contato com os serviços e bens adquiridos pelos órgãos e entidades para a certificação efetiva da realização dos serviços contratados. Exigir diferente que é, na verdade, desconsiderar o princípio da razoabilidade, ou seja, atestar a execução de serviços apenas com base em notas fiscais sem certificação sobre a efetiva realização deles.

Do exposto, reafirma-se a responsabilidade do Reitor da UFC, porquanto deveria ter o conhecimento da prática ilegal de seus subordinados, principalmente sobre a inexistência de segregação de funções na autorização, fiscalização e pagamento concentradas na pessoa da ex-Diretora de Administração e falhas na execução do contrato que gerou um superfaturamento de R\$ 1.744.946,00 no pagamento de serviços não realizados pela empresa contratada e subcontratada.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Universidade instaure processo de Tomada de Contas Especial para apurar o prejuízo identificado e viabilizar o ressarcimento ao erário, tomando as medidas necessárias ao ressarcimento do dano tão logo finalizada a TCE.

Recomendação 2: Apurar as responsabilidades administrativas dos servidores envolvidos, bem como das empresas Swot - Soluções em Eventos (CNPJ: 10.359.163/0001-19) e PR3 Comércio e Serviços Digitais Ltda. (CNPJ: 11.084.814/0001-78).

Recomendação 3: Não obstante haver previsão expressa, no Estatuto da UFC, de que é competência do Conselho Universitário a apuração de responsabilidade do Reitor (art. 11, letra "r"), mas em virtude da gravidade dos fatos que envolvem o Reitor da UFC, o qual é o Presidente desse Conselho, além do envolvimento do ex-Pró-Reitor de Administração e da ex-Diretora de Administração, cargos vinculados diretamente a alta gestão da Universidade, levar ao conhecimento do Ministério da Educação esta constatação, para fins de apuração de responsabilidade do Reitor da UFC.

3 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação

3.1 Pagamento de Pessoal Ativo da União

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União.

Fato



Trata-se da Ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União, que tem por finalidade garantir o pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União. Esta Ação se insere no contexto do Programa 2109 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação, o qual tem por objetivo prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas temáticos.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, mediante o pagamento, via sistemas informatizados, de espécies remuneratórias aos servidores e empregados ativos civis da União.

Para a avaliação da Ação 20TP, foram utilizados cruzamentos entre extrações de sistemas informatizados, especialmente do SIAPE, que demonstraram possíveis irregularidades nas folhas de pagamento (Trilhas de Pessoal). Além disso, foram avaliados os controles internos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, especificamente quanto às rotinas administrativas que têm por finalidade a concessão de direitos, no caso, a concessão de Abono de Permanência.

3.1.2 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Concessão e implantação de Abono de Permanência previamente ao reconhecimento formal do direito.

Fato

Da análise da amostra dos processos de concessão de Abono de Permanência, constituída de 10 (dez) processos, restou constatada a ausência da Portaria concessiva do benefício em 4 (quatro) processos, bem como a implantação do abono na folha dos servidores, previamente à assinatura da Portaria, em todos os casos analisados, conforme quadro.

Nº	Processo nº	Matrícula	Data Portaria	Mês de Implantação do Abono
1	18463/12-11	292165	23/10/2012	set/12
2	24339/12-76	291704	sem portaria	jun/12
3	14131/12-49	290703	sem portaria	jun/12
4	16342/12-25	292310	sem portaria	jul/12
5	8265/12-21	289791	17/04/2012	abr/12
6	8508/12-21	291545	25/04/2012	abr/12
7	11757/11-12	291221	28/12/2012	dez/12
8	19606/12-10	291439	20/09/2012	set/12
9	13219/11-71	291337	20/09/2012	ago/12
10	11600/11-51	290209	sem portaria	mar/12

Questionada a respeito, a Unidade encaminhou, por meio do Ofício nº 65/2013/AUDIN/UFC, de 13/5/2013, as portarias ausentes, todas com data de emissão em 3/5/2013, ou seja, posteriormente ao questionamento efetuado. Justificou, ainda, a implantação do benefício previamente à emissão do documento, em virtude “*do grande fluxo de processos que demandam na Divisão de Informação de Pessoal Ativo, além do prazo de implantação que às vezes não é suficiente para ser cumprido*”. Ademais,



informou que “os abonos de permanência que ainda não foram implantados terão a rotina normalizada”.

A situação verificada – concessão e implantação de direito sem o prévio reconhecimento formal da alta administração - denota fragilidade no fluxo de concessão do Abono de Permanência, bem como falha dos controles internos da Unidade.

Causa

Falta de manualização do fluxo de análise dos processos de Abono de Permanência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará encaminhou o Despacho do Diretor da DIPAT/CAPES/PROGEP (DOC. 19), de 09 de maio de 2013, que informa sobre a normalização da rotina na concessão dos abonos de permanência.

Análise do Controle Interno

A documentação encaminhada não logrou êxito em elidir a presente constatação, tendo em vista que possui o mesmo teor da justificativa apresentada quando instada anteriormente, e não demonstra que a partir daquela data novos casos concretos relativos ao fato não mais apresentaram a falha constatada.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar o reconhecimento do direito ao Abono de Permanência, previamente à concessão e implantação do benefício na folha de pagamento dos servidores e Implementar manual de processos de trabalho na análise e concessão de Abono de Permanência.

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da manifestação do gestor após Relatório Preliminar

Fato

Após o recebimento do Relatório de Auditoria Preliminar, a Universidade Federal do Ceará manifestou-se, por intermédio do Ofício nº S/N, de 23/07/2013, apresentando manifestação sobre as conclusões do RA anual, referente à prestação de contas Exercício 2012 da UJ. Os itens de constatação tiveram suas análises realizadas em cada ponto específico deste Relatório Final, no entanto, pelo fato de ter apresentado, prefaciando as considerações específicas, considerações gerais sobre os temas tratados na parte I do Relatório – Análise Gerencial, considerou-se oportuna a apresentação de análise a pontos que foram considerados mal compreendidos pela direção da Unidade, senão vejamos, a primeira parte do texto, transcrito da manifestação do gestor:



“2.1 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ Manifestação do Gestor: A análise tecida no RA acerca da regularidade dos processos licitatórios da UFC perpassa questões abordadas especificamente nas constatações 2.1.2.1, 2.1.1.2, 2.1.3.1, 6.1.1.1, 6.1.2.1 (UFC), 3.1.1.1, 3.1.1.2 (HUWC) e 2.1.1.1 (MEAC), remetendo-se, às razões de justificativas e argumentos especificamente expostos.

Contudo, cabível contestar de pronto a conclusão contida nesse momento do RA, haja vista a ilegitimidade da amostra de auditoria devido a sua inexpressividade diante do orçamento lícito no exercício em apuração.

Observe-se que a UFC contratou no exercício de 2012 o valor total de R\$180.082.439,20, dispostos em 760 processos dentre licitações e compras diretas. Em comparação com a amostra, verifica-se que foram auditados 3 processos da UG consolidadora no valor total de R\$10.416.911,00, perfazendo uma amostra de 5,7% do valores contratados, e menos de 0,4 % do quantitativo de processos, somados a 1 processo de cada UG consolidada (MEAC e HUWC).

De acordo com a metodologia utilizada pela CGU, para auferir o percentual auditados, e com as normas que regem os procedimentos e técnicas de auditoria, uma amostra minimamente aceitável para a conclusão pela irregularidade conforme apresentação no RA deveria perfazer um total de 10%, devendo-se levar em consideração ainda os riscos de auditoria e o desvio padrão para a realização de referido cálculo, dados estes que não foram apresentados no relatório para corroborarem a legitimidade da amostra.

Ademais, o Relatório Anual de Auditoria Interna da UFC, baseado em amostragem dotada de robustez mais significativa, conforme gráficos apresentados no processo de prestação de contas da UFC, concluiu pela regularidade dos processos licitatórios da Unidade Gestora.

Destarte, em que pese remeter às justificativas técnicas pontuais referentemente aos processos específicos, refuta-se a conclusão pela irregularidade dos processos licitatórios da UFC, bem como das unidades consolidadas HUWC e MEAC.

A análise que se faz sobre a manifestação do gestor, não pode prescindir do caráter didático, fazendo-se necessário lançar luz sobre a falta de compreensão sobre o processo auditorial e sobre o normativo emanado da egrégia Corte de Contas que norteia a elaboração do texto questionado, o que inclui as conclusões da equipe de auditoria. Em princípio é necessário esclarecer que o texto do relatório traz a seguinte delimitação do trabalho:

“O órgão de controle optou por incluir no Relatório Anual de Auditoria de Contas o resultado dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos (APG) (...).”

“A metodologia empregada pela equipe de auditoria quando dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos, realizados ao longo dos Exercícios 2012 e 2013, constituiu-se, primeiramente, em identificar contratações críticas, seja pela materialidade, seja pelo tipo de objeto ou, ainda, pela utilização de dispensas emergenciais.”

A partir do relato formulado pelo Controle, o gestor deveria entender que não se trata de matéria sujeita aos ritos normais de auditoria, sob a qual tem que se estabelecer escopo amplo e abordagem amostral. Sendo, portanto, enxerto ao relatório de gestão por decisão soberana do Órgão de Controle Interno, nos termos do ANEXO IV à DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 124, de 5 de dezembro de 2012, que trata do conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão e que, em seu item 15 prevê a autonomia do Órgão de Controle Interno em relatar situações não contempladas nos demais itens do relatório de auditoria de gestão, identificadas e analisadas pelo órgão de controle interno, que, na opinião deste, afetem o julgamento da gestão dos responsáveis arrolados no processo de contas. Desta forma, esclarece-se que os resultados dos trabalhos de Acompanhamento Permanente da Gestão, realizados no decorrer do Exercício 2012, conforme noticiados ao gestor, no ato de encaminhamento dos relatórios produzidos, têm escopo restrito e não carece de abordagem amostral, conforme a seguinte abordagem:

“Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201205018, este relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, relativos a processos de contratação de serviços terceirizados.”

I – ESCOPO DO TRABALHO



2. Os trabalhos foram realizados na sede da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará, tendo sido, também, realizadas visitas à Universidade Federal do Ceará. A auditoria foi realizada no período de 31/08/2012 a 22/11/2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal e objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

3. Os trabalhos de auditoria tiveram como escopo a análise das contratações de terceirização de serviços de limpeza e conservação, bem como de editoria e marketing, firmados entre a Unidade Gestora em epígrafe e a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23), com vigência em 2012. (Texto retirado do Relatório de Auditoria 201205018).

Além disso, somente para esclarecimento dos dados citados pelo gestor, que diz ter contratado durante o exercício, o total de R\$ 180.082.439,20, vale salientar que, desse total, somente R\$ 62.989.579,02 foram efetivamente pagos durante o Exercício 2012, o restante lançados em Restos a pagar não processados. Desta forma, mesmo sem os esclarecimentos requeridos pelo gestor, fica demonstrada a representatividade das análises realizadas, uma vez que se estava acompanhando execução de ações e não simplesmente as inúmeras contratações, que muitas vezes não se efetivam, tendo em vista o caráter dos restos a pagar lançados.

Adicionalmente, destacamos outro texto da introdução à manifestação do gestor, que demandou análise e reflexão por parte do Órgão de Controle Interno, qual seja:

“ACHADOS DA AUDITORIA - Nº 201305978”

“Deve ser esclarecido preliminarmente que as questões que envolvem procedimentos licitatórios e de contratações albergadas no Relatório de Auditoria Preliminar foram objeto de outros Relatórios Preliminares, mas culminaram na conjugação para o presente RA, a fim de repercutirem na apreciação das Contas da UFC.”

No início deste ano foram endereçados à UFC três relatórios de auditoria, referentes a cada Unidade Gestora, respectivamente 201205018 (UFC), 201205019 (HUWC) e 201205020 (MEAC), além de um informativo de nº 00206.000399_2012-64 – espécie de Relatório Preliminar. No que tange ao primeiro, deve ser relatado que o mesmo fora objeto de profundas alterações até alcançar a sua forma final, reverberando, finalmente, no presente RA 201305978. Aos 07/01/2013, fora encaminhada versão prévia do Relatório de Auditoria nº 201205018, o qual constava, dentre outras, constatações acerca dos últimos contratos de limpeza firmados pela UFC. Em seu bojo, havia flagrantes e constantes juízos de valor, bem como imputações de responsabilidade dirigidas especificamente a determinados gestores e procuradores, com conclusões desprovidas de alicerce fático mínimo.

Diante da manifestação prévia encaminhada por meio do ofício nº 023/2013-GR, de 14/01/2013, em anexo (DOC. 67), foram inseridas inúmeras alterações, a fim de tornar o texto pouco menos parcial, reduzindo-se os subjetivismos e atecniais que abundavam. Permaneceram, contudo, diversas imputações de responsabilidades carentes de correta adequação, dirigidas ainda aos gestores e procuradores federais da UFC.

Observe-se que, em momento algum é feita referência do citado ofício no corpo do RA 201305978, restringindo-se a apresentar o posterior ofício nº 180/2013-GR, de 13/03/2013, (DOC. 68) como se única resposta da UFC fosse aos referidos relatório.

“Tais constatações vieram a se repetir no presente RA, exceto aquelas dirigidas aos procuradores federais, os quais, de súbito, foram desresponsabilizados de atos a eles anteriormente imputados, como se inalcançáveis pela norma legal fossem.”

O segundo texto transcrito acima, retirado na manifestação do Gestor reitera as análises aqui formuladas, no sentido de não ter havido compreensão plena dos propósitos do encaminhamento dos relatórios de APG. Lamentavelmente, a opinião formulada pelos gestores demonstra que o objetivo das ações tempestivas do Órgão de Controle Interno foi totalmente desvirtuado de seu propósito manifesto, qual seja, o acompanhamento preventivo e a abertura de oportunidades para reanálises, redirecionamentos e reformas na condução de processos que possam gerar prejuízos à gestão, evitando-se possíveis glosas, imputação de responsabilidades e ressalvas à gestão dos responsáveis pela UJ. A



interpretação dada pelo gestor, de que a ação do controle seria uma agressão direcionada aos agentes públicos da UJ e seus procuradores, além de ser tecnicamente infundada é infeliz, desrespeitosa e inapropriada para um relacionamento de alto nível e proficiência técnica que se estabelece e se almeja ter entre as entidades públicas.

Faz-se urgente que haja um alargamento do conhecimento e compreensão mútua entre o Órgão de Controle e a Unidade Jurisdicionada, para que se perceba definitivamente o valor do caráter preventivo deste tipo de intervenção e das manifestações do Controle Interno.

Em relação à imputação de responsabilidades, cabe também o esclarecimento de que as mesmas estão, em princípio, restritas ao que é determinado pela DN/TCU nº 124/2012:

Art. 5º Para fins do julgamento a que se refere o art. 16 da Lei nº 8.443/1992, consideram-se responsáveis os titulares e substitutos que desempenharam, no exercício de 2012, pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificadas no art. 10, caput, da IN TCU nº 63/2010.

§ 1º O rol das contas consolidadas, conforme classificação do Anexo I, somente poderá conter responsáveis que desempenharam as naturezas de responsabilidade especificadas no art. 10, caput, da IN TCU nº 63/2010 na unidade jurisdicionada consolidadora.

No entanto, cabe destacar que, para o Órgão de Controle Interno, também por respeito a sua autonomia e soberania em relação às questões de auditoria e controle interno do âmbito do Poder Executivo Federal, a Corte de Contas estabelece no Artigo 11º da IN nº 63/2010 que:

§ 4º Os órgãos de controle interno podem propor a inclusão de responsáveis não relacionados no rol, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol conforme o art. 10. (NR) (Instrução Normativa-TCU nº 72, de 15/05/2013, DOU de 20/05/2013).

Constitui-se portando em decisão discricionária do Controle Interno, o encaminhamento das responsabilizações de agentes que não sejam aqueles de exigência normativa do TCU. Esclarece-se, no entanto, que não houve em nenhum momento, desresponsabilização dos Srs. Procuradores, apenas o encaminhamento correto das constatações às unidades de governo que detêm o poder/dever de programar/aplicar soluções e não, à Unidade Jurisdicionada, por ocasião da avaliação de gestão, que é o objeto do Relatório que ora se apresenta.

5 CONTROLES DA GESTÃO

5.1 CONTROLES EXTERNOS

5.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União pendentes de atendimento.

Fato

Em análise às informações referentes à implementação, ou não, pela Universidade Federal do Ceará de determinações contidas nos Acórdãos TCU nº 1853/2012 – 2ª Câmara e 960/2012 – 2ª Câmara, os quais tratam, respectivamente, das Prestações de



Contas da UFC dos anos de 2008 e 2009, verificou-se que não foram adotadas providências suficientes para atendimento das seguintes determinações, observando que o quadro foi alterado em virtude das manifestações da UJ após o encaminhamento do Relatório Preliminar, encaminhadas por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 0190.018982/2013-29:

Acórdão TCU nº 1853/2012 – 2ª Câmara		
Itens	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
1.6.1.6 - observem as normas previstas no artigo 10 e seu parágrafo único, do Decreto 4.050, de 12/12/2001, visando ao retorno dos servidores de matrículas 1166051, 1165401, e 1165822 à UFC, vez que o prazo das referidas cessões estão expiradas e houve indeferimento de prorrogação das mesmas pelo MP.	A UFC apresentou a seguinte manifestação: Importa informar que instâncias externas à Universidade concorrem para manter o atendimento completo à determinação acima ainda pendente. Informa ainda que os processos de prorrogação da cessão dos servidores cedidos de matrícula 1166051, 1165822 foram enviados ao MEC e ainda não retornaram. No caso da servidora de matrícula 1165401 apresentou a cópia da Portaria nº 2.389, publicada no DOU de 18/09/2009.	Considerando que os prazos das cessões dos servidores 1166051 e 1165822 encontram-se expirados, a Universidade deverá adotar providências junto ao MEC para regularização da cessão ao TRE ou retorno dos servidores a essa Universidade. No tocante à servidora de matrícula Siape nº 1165401, conforme a Portaria nº 2.389, publicada no DOU de 18/09/2009, a cessão da servidora foi efetivada pelo prazo de 1 (um) ano, não sendo, no entanto, apresentada documentação que respalde a permanência da servidora junto ao TRE após setembro/2010. Dessa forma, mantém-se pendente de atendimento a determinação do TCU no tocante aos servidores relacionados.
1.6.1.7. comprovem a regularização das cessões dos 15 servidores elencados no quadro de fl.275, do volume 1, apresentando à CGU cópia da publicação no DOU das portarias de cessão e prorrogações, consoante estabelece o parágrafo 2º do art. 93 da Lei 8.112/90 c/c art. 37 da CF/88;	A UFC apresentou a seguinte manifestação: “No que respeita aos servidores com as matrículas 0290407, 0756568, 1165604, 0292242, 1364746, 350646, segundo a CGU, a documentação enviada pelo OF.654/PROGEP (DOC. 20) foi insuficiente. A servidora com a matrícula 1165456, por sua vez, foi exonerada em 2007, cuja documentação fora enviada à CGU mediante o Ofício 654/PROGEP. A servidora com matrícula 0996750, por sua vez, foi exonerada em 2004, e sua documentação também foi enviada à CGU pelo ofício 654/PROGEP.”	Analizando a documentação apresentada, evidencia-se que: Servidor 0291570: não foi apresentada a portaria que respalde a sua cessão ao Ministério da Ciência e Tecnologia, no período de outubro/2007 a dezembro/2009. Ressalte-se, entretanto, que, em novembro/2010, foi procedida a exclusão do servidor, em virtude de redistribuição para o órgão 26271-UNB, em 14/10/2010, não estando, dessa forma, atualmente vinculado à UFC. Servidor 1215711: conforme Portaria nº. 1.991, publicada no DOU de 24/10/2007, foi cedido ao Ministério das Cidades, permanecendo de outubro/2008 até julho/2010, sendo informado pela UFC que nos anos seguintes não foram encontrados solicitação de prorrogação/cessão, vindo a ser exonerado em 31/07/2010 por posse em outro cargo inacumulável, não



		<p>estando, dessa forma, atualmente vinculado à UFC.</p> <p>Servidora 0996750: a justificativa da Entidade de que a servidora foi exonerada a partir de 19/03/2004, conforme Of. 567/CGARH/PR, comprova tão somente o término da cessão da servidora à Presidência da República. Entretanto, não foi apresentada portaria referente à cessão/prorrogação da servidora para o Ministério da Justiça, a partir de abril/2004, no qual permaneceu até fevereiro/2011, conforme cadastro Siape.</p> <p>Servidores 0290407, 0407651 e 0291337: considerando que a vigência da cessão expirou, e tendo em vista que permanecem na situação de cedidos, não foi apresentada a portaria que respalde a cessão/prorrogação desses servidores.</p> <p>Servidor 1165604: não foi apresentada a portaria de prorrogação que respalde a cessão do servidor no período de setembro/2010 a dezembro/2012 à Prefeitura Municipal de Fortaleza. Considerando que só foram apresentadas as GRU referentes ao ressarcimento das remunerações do servidor do período de abril a dezembro/2008, resta pendente a comprovação do respectivo ressarcimento no tocante aos períodos de agosto/2006 até março/08 e de janeiro/2009 até dezembro/2012.</p> <p>Servidora 0756568: considerando que a vigência da cessão expirou, e tendo em vista que permanece cedida, não foi apresentada a portaria que respalde a prorrogação da cessão, bem como os comprovantes dos ressarcimentos das remunerações da servidora pela Prefeitura Municipal de Fortaleza do período em que a mesma se encontra cedida.</p> <p>Servidora 1364746: não foi apresentada a portaria que respalde a prorrogação da sua cessão à PMF do período de abril/2011 até dezembro/2012, bem como os comprovantes de ressarcimentos das remunerações da servidora por àquela Prefeitura referente a todo o período em que ficou cedida</p>
--	--	--



		<p>(novembro/05 até dezembro/12).</p> <p>Servidora 1165456: não foi apresentada a portaria que respalde a cessão da servidora, a partir de novembro/2003, ao Governo do Estado do Ceará, bem como as respectivas prorrogações. Também não foram apresentados os comprovantes de ressarcimentos das remunerações em que a servidora ficou cedida àquele Governo Estadual. Ressalte-se que, conforme Of. nº 168/2007-GABSEC, a servidora foi exonerada do cargo em comissão exercido naquele órgão, a partir de 31/01/2007, entretanto, conforme cadastro Siape, a mesma ficou na situação de cedida para o referido órgão até janeiro/08.</p> <p>Servidora 0414339: não foi comprovada a publicação da portaria referente à sua cessão, a partir de setembro/2003, para o Governo do Estado do Acre, bem como a respectiva prorrogação, tendo em vista que permaneceu cedida àquele órgão até maio/2009. Não foi comprovado também o ressarcimento das remunerações da servidora pelo Governo do Acre, referente ao citado período.</p> <p>Servidor 350646: foram apresentadas cópias das GRU de ressarcimento das remunerações do servidor referentes às competências janeiro a março/2008 e outubro/08, sendo que o mesmo ficou cedido à PMF no período compreendido entre agosto/2006 a maio/2009.</p> <p>Servidores 0292242, 1166140 e 0294143: não foi apresentada documentação comprovando a publicação das respectivas cessões, bem como sobre as prorrogações.</p>
<p>1.6.1.13 - adotem providências para corrigir os posicionamentos dos 14 citados servidores (matrículas SIAPE 0293838, 0290824, 0293771, 0292260, 0291030, 0292904, 0236546, 0291932, 1166702, 0290280, 0236576, 0292724, 0292124 e 0388718718), desde o enquadramento da Lei</p>	<p>Por meio do Of.1658/PROGEP/UFC, de 19/07/2013, a UFC informou sobre os 3 servidores técnico-administrativos que se encontravam com pendências, no tocante ao enquadramento da Lei nº 11.091/2005, haja vista terem sido posicionados em padrão de vencimento superior ao devido, esclarecendo que os</p>	<p>Da análise da documentação/informações apresentadas, confirma-se que permanece pendente somente a situação da servidora matrícula 0292124, tendo em vista o seguinte: considerando a dúvida suscitada pela UFC, acerca da possibilidade da compensação dos valores a receber a título de abono de permanência no montante de R\$ 7.997,24, com o total de R\$</p>



<p>11.091/2005, efetuando o cálculo dos valores pagos a maior, com vistas à reposição ao erário na forma do art. 46 da Lei 8.112/90;</p>	<p>servidores 0388718 e 0292260 estão em situação regular. No tocante à servidora 0292124, a UFC reconhece como pendente, tendo em vista que a análise sobre a possibilidade da compensação de valores da dívida decorrente do posicionamento incorreto e o crédito concedido a título de abono de permanência, será remetida, pela PROGEP da UFC, à Coordenação Geral de Recursos Humanos do MEC, para dar prosseguimento ao processo.</p>	<p>9.250,75 devido ao erário referente a valores pagos a maior decorrente do posicionamento incorreto da mesma à época da Lei nº 11.091/2005, foi encaminhada consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual restituiu os autos à UFC, em 06/12/2012, informando da impossibilidade de responder à respectiva consulta, tendo em vista o não atendimento ao art. 10 da Orientação Normativa SEGEP nº 07, de 2012. Apesar da informação, datada de 19/07/2013, de que o assunto seria remetido à Coordenação Geral de Recursos Humanos do Ministério da Educação, evidencia-se a demora no prosseguimento do processo, haja vista que não foi apresentado nenhum documento que comprove a adoção de providências pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFC, desde o retorno dos autos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ressalte-se ainda a permanência da pendência relacionada à reposição da servidora.</p>
<p>1.6.1.14 - comprovem o reembolso de cessão dos meses apurados, relativos aos servidores de matrículas 1165639, 0293269, 0292604, 0292754, 0294095, 1165604, 1350229, 2227474, e 0350646, consoante preconizado no art. 93 da Lei 8.112/90;</p>	<p>Por meio do Of.1658/PROGEP/UFC, de 19/07/2013, a UFC informou: "Dos 9 servidores constantes na determinação, necessita-se apresentar o comprovante ou a solicitação de envio do comprovante por parte do órgão cessionário de 2 servidores."</p>	<p>Tendo em vista que ainda não foram apresentados os comprovantes de ressarcimento para os servidores de matrículas 0292604 e 0292754, a determinação do TCU permanece pendente de atendimento.</p>
<p>1.6.1.16 - adotem providências para a apuração das irregularidades ocorridas no pagamento de benefícios a aposentados/pensionistas após os respectivos óbitos, ocorridos em 2008, observando as orientações da Secretaria de Recursos Humanos/MP, contidas no Ofício-Circular 26/SRH/MP, de 28/8/2003, que enfatiza "alcançar, ao final, a reparação dos danos e a imposição legítima de sanção, quando cabível, aos infratores, na</p>	<p>Por meio do Ofício nº 035/2013/AUDIN/UFC de 27/03/2013 e Ofício nº 654/CAP/PROGEP/UFC de 27/03/2013, justificou que a Pró-Reitoria irá adotar as providências à resolução do fato apontado. A UJ não se manifestou com relação a esse item após o encaminhamento do Relatório Preliminar.</p>	<p>A determinação permanece pendente de atendimento diante da manifestação alegada, insuficiente para comprovar o atendimento à determinação, pois apresenta ações futuras.</p>



forma da lei.		
1.6.1.18 - atendam às diligências expedidas pelo Controle Interno, referentes aos atos de concessão, observando que o prazo previsto na IN/TCU 55, de 24/10/2007, é de trinta dias (art. 12, § 2º);	<p>Por meio do Of.1658/PROGEP/UFC, de 19/07/2013, a UFC informou: “Consoante sugerido por essa Auditoria Interna quando da emissão do Ofício nº 407/2013/AUDIN/UFC, apresentamos as melhorais no departamento responsável pelo cadastramento” (Doc 07 e Doc 08), que culminaram na regularização da rotina dos atos SISAC pertinentes ao ano em curso.</p> <p>No que concerne ao apontamento de “772 diligências sem atendimento no prazo previsto pela IN TCU 55, de 24/10/2007” realizado pelo órgão de Controle Interno, solicitamos o envio da relação nominal relativa a estas pendências para que, de posse desta informação, esta Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEP-encaminhe as diligências aos setores responsáveis pela correção das inconsistências.”</p> <p>Foram apresentados os seguintes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Despacho da Diretora da Divisão de planejamento e movimentação de pessoal, datado de 18/07/2013, informando à Diretora da DIACE que não existem pendências referentes aos atos de admissão no SISAC, e sugere que as citadas pendências sejam identificadas nominalmente. -Documento s/n do Diretor da DIPAP/DAPES/PROGEP/UFC, de 18/07/2013, esclarecendo que foi estabelecida uma nova rotina de trabalho sobre o envio de atos de concessão de aposentadorias e pensões concernentes aos servidores da UFC, visando agilizar o encaminhamento das informações pertinentes. 	<p>Tendo em vista que a determinação do TCU refere-se à pendência quanto ao atendimento das diligências expedidas pelo controle interno no prazo estabelecido na IN/TCU nº 55/2007, informamos que as justificativas relativas ao cadastramento dos atos de pessoal no SISAC estão sendo analisadas no item 6.1.1.1 deste relatório.</p> <p>No entanto, no tocante ao atendimento das diligências emitidas por este órgão de controle, constata-se a inexistência de um mecanismo de controle eficaz dessa Entidade considerando que, conforme consulta, em 17/08/2013, ao sistema de acompanhamento de processos desta CGU-Regional/CE, encontra-se o quantitativo de 857 diligências pendentes, sendo 353 atos de aposentadoria, 179 de pensão e 325 de admissão, haja vista a ausência de atendimento ao prazo estabelecido no §2º, do Art. 12, da IN TCU nº. 55/2007, bem como da evidente dificuldade do acompanhamento relativo às pendências, como identifica-se da solicitação para que esta CGU-Regional/CE envie a relação nominal relativas a essas pendências para a adoção das providências visando à correção das inconsistências, permanecendo, dessa forma, a respectiva pendência.</p>
1.6.1.32 - republiquem os	Por meio do Ofício	A documentação apresentada não é



<p>editais de pregão, recontando o prazo legal sempre que houver alteração das especificações do objeto, conforme determina o art. 17 do Decreto 5.450/05, evitando informação privilegiada e possíveis restrições à competitividade;</p>	<p>022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/ 2013, apresentou o documento SA 042/2012 de 13/07/2012, no qual recomenda à Comissão Permanente de Licitação o acatamento às recomendações expedidas pelo Tribunal quanto aos aspectos editalícios, explicitando rotinas e procedimentos adotados ao seu atendimento.</p> <p>A UJ acrescentou que “As determinações acima foram efetivadas em etapas de verificação expressas nos checklists de procedimentos licitatórios adotados pela Pró-Reitoria de Administração, de acordo com o ofício 024/13/DC (DOC. 23). Outrossim, a Assessoria Executiva da Pró-Reitoria da Administração, em resposta ao questionamento desta Auditoria Interna, informou praticar rotinas que já atendem à determinação 1.6.1.35.”</p>	<p>suficiente para demonstrar a implementação da determinação do TCU. A recomendação da CGU, igualmente, está como “Não Atendida” em razão de “reiteração por recusa não aceita”, comunicada ao Gestor por meio da Nota Técnica 1451 de 21 de janeiro de 2010. Apesar da recusa da Entidade, o entendimento da CGU foi ratificado neste Acórdão.</p>
<p>1.6.1.33 - motivem expressa e devidamente nos processos de pregão, as razões para classificação e desclassificação de licitantes, tendo em vista o disposto no § único do art. 4º da Lei 8.666/93 e no § 3º do art. 22 do Decreto 5.450/05;</p>	<p>Por meio do Ofício 022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/ 2013, apresentou o documento SA 042/2012 de 13/07/2012, no qual recomenda à Comissão Permanente de Licitação o acatamento às recomendações expedidas pelo Tribunal quanto aos aspectos editalícios, explicitando rotinas e procedimentos adotados ao seu atendimento.</p> <p>A UJ acrescentou que “As determinações acima foram efetivadas em etapas de verificação expressas nos checklists de procedimentos licitatórios adotados pela Pró-Reitoria de Administração, de acordo com o ofício 024/13/DC (DOC. 23). Outrossim, a Assessoria Executiva da Pró-Reitoria da Administração, em resposta ao questionamento desta Auditoria Interna,</p>	<p>Reincidência da constatação registrada no item 1.1.1.2 do RA 201205018-UFC, item 1.1.1.1 do RA 201205019 HUWC.</p> <p>A elaboração dos checlists com itens que contemplam as pendências pontuadas, sinaliza para um aprimoramento nos controles internos da UFC, contudo o pleno atendimento só pode ser considerado quando da aplicação dos mesmos em testes de verificação da ocorrência ou não desses fatos nos processos licitatórios da Universidade.</p>



	informou praticar rotinas que já atendem à determinação 1.6.1.35.”	
1.6.1.35 - abstenham-se de contratar, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, quando não estiver devidamente caracterizada a urgência na aquisição do objeto do contrato, e, nos casos de dispensa sob esse fundamento, faça constar nos processos as justificativa dos preços, conforme determina o inciso III do § único do art. 26 da Lei 8.666/93, anexando, ainda, os pareceres jurídicos emitidos sobre as dispensas, segundo preceitua o inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/93 e a ratificação pela autoridade superior sobre a dispensa;	<p>Por meio do Ofício 022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/2013, apresentou o documento SA 005/2012 de 26/06/2012, no qual registra recomendação no mesmo teor da determinação.</p> <p>A UJ acrescentou que “As determinações acima foram efetivadas em etapas de verificação expressas nos checklists de procedimentos licitatórios adotados pela Pró-Reitoria de Administração, de acordo com o ofício 024/13/DC (DOC. 23). Outrossim, a Assessoria Executiva da Pró-Reitoria da Administração, em resposta ao questionamento desta Auditoria Interna, informou praticar rotinas que já atendem à determinação 1.6.1.35.”</p>	<p>A documentação apresentada não é suficiente para demonstrar a implementação do atendimento à determinação.</p> <p>Igualmente, verificou-se a reincidência da constatação, registrada no item 1.1.1.1 do RA 201205019 HUWC e no item 1.1.1.1 do RA 201205020 MEAC.</p> <p>A elaboração dos checklists com itens que contemplam as pendências pontuadas, sinaliza para um aprimoramento nos controles internos da UFC, contudo o pleno atendimento só pode ser considerado quando da aplicação dos mesmos em testes de verificação da ocorrência ou não desses fatos nos processos licitatórios da Universidade.</p>



Acórdão TCU nº 960/2012 – 2ª Câmara

Itens	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
<p>A04 - atenda as diligências expedidas pela CGU, referentes aos atos de concessão de aposentadoria, pensão e admissão, observando que o prazo previsto na IN TCU 55, de 24/10/2007, é de trinta dias (art. 12, §2º), efetuando o registro dos respectivos atos no sistema.</p>	<p>Por meio do Of.1658/PROGEP/UFC, de 19/07/2013, a UFC informou: o ponto de auditoria ora enfrentado aborda matéria já analisada no item 4.1.1.1 do Relatório Preliminar 201305978 (item 1.6.1.18 do Acórdão 1853/2012-Prestação de Contas 2008), razão pela qual reiteramos os exatos termos anteriormente colocados.</p>	<p>Considerando que a determinação do item 1.6.1.18 do Acórdão TCU nº 1853/2012-2ª Câmara é similar, o assunto está sendo tratado naquele item.</p>
<p>A06 - aprimore o planejamento da unidade, a fim de evitar a contratação de serviços e compras de bem com fulcro na Lei 8.666/93, art. 24, inc IV, sem que estejam efetivamente caracterizadas as situações de emergência (como mencionado no item 3.1.2.4, do Relatório de Auditoria CGU 243.902), dando cumprimento ao inc.I do art. 26 da Lei nº 8.666/93.</p>	<p>Por meio do Ofício 022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/2013, apresentou o documento Recomendação AUDIN nº 005/2012, de 26006/2012 e Portaria 2594, de 31/07/2012.</p>	<p>Documentação apresentada não é suficiente para demonstrar o atendimento à determinação do TCU. Igualmente, houve reincidência da constatação registrada no item 1.1.1.1 do RA 201205019 HUWC e no item 1.1.1.1 do RA 201205020 MEAC.</p> <p>Não foi apresentada documentação que comprovasse que foram aplicados testes de verificação para a implementação da determinação.</p>
<p>A08 - realize ampla pesquisa de preços/orçamentos sempre que a UFC for contratar diretamente mediante dispensa de licitação, de modo a evitar que as cotações se restrinjam às mesmas empresas e /ou empresas ligadas entre si, prejudicando a busca pela melhor oportunidade para a administração, preconizada no art. 3º</p>	<p>Por meio do Ofício 022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/2013, apresentou o documento Recomendação AUDIN nº 005/2012, de 26006/2012 e Portaria 2594, de 31/07/2012.</p> <p>A UJ acrescentou que “é bem-vindo lembrar que a determinação do Tribunal de Contas vem sendo efetivada mediante a criação de etapas de verificação nos checklists de procedimentos licitatórios adotados pela Pró-Reitoria de Administração, de acordo com o</p>	<p>Conforme item 1.1.1.1 do RA201205018, cujo escopo foi a análise das contratações de terceirização de serviços de limpeza e conservação, bem como de editoria e marketing, firmados entre a UFC e a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23), com vigência em 2012, foram constatados vínculos entre as participantes das cotações de preços.</p> <p>A elaboração de resolução e checklist contemplando a pendência pontuada, sinaliza para um aprimoramento nos controles internos da UFC, contudo o pleno atendimento só pode ser</p>



<p>da Lei 8.666/93, bem como os caracteres isonômico e competitivo preconizados na mesma Lei.</p>	<p>ofício 024/13/DC (DOC. 23), bem como nas rotinas da Assessoria Executiva da Pró-Reitoria da Administração, conforme documento apresentado à Auditoria Interna (DOC. 28).”</p>	<p>considerado quando da aplicação em testes de verificação da ocorrência ou não desses fatos nos processos licitatórios da Universidade.</p> <p>A análise detalhada desta CGU-R/CE para o caso específico do item 1.1.1.1 do RA201205018 e que manteve a pendência dessa determinação está expresso no item 2.1.2.1 do presente Relatório.</p>
<p>A11 - no tocante ao item 5.1.2.1 letra "e" (Termo de Cooperação 207/2009), abstenha-se de transferir às fundações de apoio atividades de competência exclusiva da UFC, por falta de amparo legal;</p>	<p>A UJ, por meio do Ofício nº 022/2013/AUDIN/UFC, apresentou como documentação comprobatória da implementação da determinação do TCU para o item em questão, a Resolução nº 12/CONSUNI, de 13 de setembro de 2011, que dispõe sobre o relacionamento da UFC com as suas Fundações de Apoio, cujo Art. 1º dispõe que as relações entre as Fundações de Apoio e a Universidade Federal do Ceará visam dar suporte a projeto de pesquisa, ensino e extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, bem como o desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica.</p> <p>A UJ acrescentou que quanto ao ponto tem envidado esforços a moldar suas relações com as fundações de apoio, conforme o texto expresso no item 6.2.1.1 do presente Relatório.</p>	<p>Não atendida. Para verificação da implementação, ou não, da determinação do TCU para o item em questão, foi analisado o Processo P29118/12-94 cujo objeto é "Projeto de Modernização do Departamento de Engenharia de Pesca da UFC." Da análise, constatou-se que a UJ incorreu no mesmo fato que deu origem à determinação, ou seja, transferiu recursos para a FCPC para execução de atividade exclusiva da UFC, no caso, execução de obra, cujo posicionamento de forma detalhada desta CGU-R/CE está expresso no item 6.2.1.1 do presente Relatório.</p>
<p>A12 - elabore projeto básico das contratações de serviços, incluindo estudo de necessidade, orçamento e detalhamento em nível analítico dos serviços contratados, nos termos do art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, parágrafo 2º, todos da Lei 8.666/93;</p>	<p>Por meio do Ofício 022/2013/AUDIN/UFC de 01/03/2013, apresentou Portaria nº 010/2012 de 27 de agosto de 2012, dispondo sobre a matéria.</p>	<p>Não atendida. A expedição por si só da Portaria não sustenta a comprovação do atendimento à determinação do TCU. Para verificação da implementação, ou não, da determinação do TCU para o item em questão, foi analisado o Processo P29118/12-94 cujo objeto seria "Projeto de Modernização do Departamento de Engenharia de Pesca da UFC". Da análise, constatou-se que a UJ incorreu no mesmo fato que deu origem à determinação, ou seja, contratação de serviços sem orçamento e detalhamento em nível analítico dos serviços</p>



		contratados, nos termos do art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, parágrafo 2º, todos da Lei 8.666/93, cujo posicionamento de forma detalhada desta CGU-R/CE está expresso no item 6.2.1.1 do presente Relatório.
--	--	---

Conclui-se, portanto, que a essência da questão aqui tratada está no fato de que para que haja um acompanhamento efetivo das determinações do TCU e para que sejam consideradas como atendidas, a AUDIN/UFC deve aplicar nos casos que exigem, testes de verificação para confirmação da implementação das recomendações feitas pela AUDIN e para verificar a validade das justificativas apresentadas pelas diversas Unidades da Universidade, bem como registrar em relatórios específicos todo o planejamento/execução dos trabalhos, tais como área e escopo abrangidos, processos analisados, justificativas apresentadas pelos gestores e opinião da AUDIN quanto ao atendimento/não atendimento das providências adotadas.

5.2 CONTROLES INTERNOS

5.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Volume de recursos auditados pela Unidade de Auditoria Interna da UFC.

Fato

Atinente ao montante de recursos auditados no decorrer do Exercício 2012, verificou-se, em consulta ao SIAFI/2012, que a Universidade Federal do Ceará geriu recursos no montante de R\$ 1.960.630.223,84, e que desse total, foram auditados R\$ 111.827.347,16, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Unidade auditada	Volume de recursos auditados (R\$) *	Volume de recursos geridos pela UJ (R\$) **	% dos recursos auditados pela AUDIN
	(A)	(B)	(B/A)
UFC	110.507.347,16	1.513.773.145,74	7,30
HUWC	1.320.000,00	284.137.951,74	0,46
MEAC	0,00	162.719.126,36	00,00
Soma	111.827.347,16	1.960.630.223,84	5,87

Fontes: * Ofício nº 033/2013/AUDIN/UFC, de 27/03/2013, anexo 2 – Nesse anexo, a AUDIN considerou somente os recursos relativos à Gestão de Suprimento de Bens e Serviços.

** SIAFI 2012 – transação CONBALANUG.

Confrontando os resultados obtidos em 2012 com os relativos ao Exercício 2011, verificou-se que a AUDIN/UFC demonstrou uma evolução em sua atuação, registrando resultados positivos, conforme evidenciado no quadro a seguir:



Exercício *	Volume de recursos auditados (R\$)**	Volume de recursos geridos pela UJ (R\$) ***	% dos recursos auditados pela AUDIN
	(A)	(B)	(B/A)
2012	111.827.347,16	1.960.630.223,84	5,87
2011	24.855.549,97	1.658.285.001,66	1,50

Fontes: * Os valores por exercício consolidam os montantes referentes à UFC, HUWC e MEAC.

** RAINTE 2011 e Ofício nº 033/2013/AUDIN/UFC, de 27/03/2013, anexo 2 – A AUDIN considerou somente os recursos relativos à Gestão de Suprimento de Bens e Serviços.

*** SIAFI 2011 e 2012 – transação CONBALANUG.

5.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de regimento interno, manuais, procedimentos sistematizados ou normas de execução, que disciplinem as atividades e a atuação da Unidade de Auditoria Interna da UFC.

Fato

A Unidade de Auditoria Interna da UFC não dispõe de regimento interno disciplinando, entre outros, os seus objetivos, competências e composição, constando apenas no art. 14 do Regimento da Reitoria da UFC, aprovado pela Resolução no 16/CONSUNI, de 27/09/2012 (alterado pela Resolução no 19/CONSUNI, de 05/11/2012), uma concisa declaração de suas obrigações, conforme a seguir transcrito:

“SEÇÃO VIII

DA AUDITORIA INTERNA

Art. 14. À Auditoria interna, órgão de assessoramento direto ao Reitor, compete assistência quanto a assuntos de avaliação técnica, administrativa, contábil-financeira e acadêmica. Possui, como função procedimental, a elaboração de recomendações no tocante a verificações, bem como acompanhamentos de auditoria por amostragem, seja por iniciativa própria ou por motivação externa.”

No que se refere à normatização de sua atuação junto aos diversos setores da UFC, a AUDIN ainda não dispõe de regulamentação. Há, porém, previsão de emissão de Resoluções do CONSUNI sobre o assunto, conforme manifestação da Entidade, apresentada por meio do Ofício nº 873/2012-GR, de 26/12/2012:

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria 201209855/01 de 18/12/2012, seguem as seguintes informações:



a) Os temas referentes aos pontos 1 e 2 da citada Solicitação de Auditoria serão inscritos na pauta do Conselho Superior desta Autarquia e posteriormente submetidos à sua apreciação, o que será realizado em tempo oportuno de acordo com a sua posição de inscrição dentre os demais temas submetidos ao Conselho. Cumpre lembrar que as atividades do CONSUNI serão retomadas a partir da 2ª quinzena de janeiro;

...”

Por meio do Ofício nº 029/2013/AUDIN/UFC, de 21/03/2012, a Unidade acrescentou:

“No que diz respeito às normatizações relativas às atividades de auditoria interna (item 6), informamos que as minutas de resoluções do CONSUNI, contemplando as normas recomendadas por essa CGU, encontram-se em análise da assessoria jurídica, para ulterior encaminhamento à apreciação do colegiado acerca de suas cláusulas e dispositivos.”

Do posicionamento apresentado pela Universidade e por sua Unidade de Auditoria Interna, vê-se ratificada a carência de manuais internos, procedimentos sistematizados ou normas de execução disciplinando a atuação da Auditoria Interna, de modo que todos os níveis e todas as suas funções configurem-se designadas formalmente.

Causa

Recalcitrância, por parte da Universidade, em elaborar o arcabouço normativo das atividades da Auditoria Interna, tomando como justificativa para o fato, entendimento equivocado de que o TCU teria avocado a avaliação do mérito.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

“No que diz respeito às normatizações relativas às atividades de auditoria interna, informamos que as minutas de resoluções do CONSUNI, contemplando as normas recomendadas por essa CGU, encontram-se em análise da assessoria jurídica, para ulterior encaminhamento à apreciação do colegiado acerca de suas cláusulas e dispositivos.

Cumpre esclarecer que a atuação da unidade de Auditoria Interna da UFC foi avaliada em sua completude pelo Tribunal de Contas da União, no bojo do Processo nº 010.126/2012-0. Por efeito da atuação do TCU, foram necessárias demandar alterações na proposta inicial proferida pela assessoria do Reitor nos encaminhamentos empreendidos anteriormente quanto às normatizações referentes à Auditoria.

Dessa forma, solicita-se a extinção da presente recomendação, em virtude da perda de objeto em decorrência da avocação da avaliação por meio do Tribunal de Contas da União, o qual detém coercitividade em suas determinações, sendo obrigação da UFC o seu acatamento quanto ao regimento interno e demais normas para a Auditoria Interna.”



Análise do Controle Interno

Inicialmente, ressaltamos que não cabe o argumento de perda de objeto alegado pela UJ, pois em que pese o assunto tratado estar sendo examinado também pelo TCU, não afasta a CGU de emitir recomendações a respeito, inclusive pelo fato de que os Relatórios da CGU subsidiam os julgados da Corte de Contas e são órgãos com atribuições distintas.

Ademais, a UJ está equivocada quando argumenta que a Auditoria Interna da UFC foi avaliada pelo TCU no bojo do Processo 010.126/2012-0. O referido Processo está consignado no Acórdão 1543/2013-Plenário e teve como foco específico avaliar os controles internos na área de licitações e contratos do Hospital Universitário Walter Cantídio - Universidade Federal do Ceará – HUWC/UFC e não a atuação da AUDIN/UFC que é o escopo deste ponto específico. O trabalho realizado pelo TCU no HUWC/UFC refletiu na AUDIN/UFC, já que o mesmo não possui em sua estrutura organizacional uma Unidade própria de Auditoria Interna. Além disso, o Acórdão retro mencionado tem a natureza de Relatório de Auditoria, cujo conteúdo coaduna com o posicionamento desta CGU-R/CE, em especial no item A5: Deficiências no elemento “Deficiências na Auditoria interna”, do qual considera-se relevante para o entendimento do assunto os seguintes excertos:

“a) Auditoria interna inexistente na estrutura de Instituição.

Situação encontrada:

195. O HUWC não possui auditoria interna própria e utiliza a da Universidade Federal do Ceará. A unidade de Auditoria Interna da UFC, por sua vez, não é formalizada, com lotação e atribuições dos servidores definidas, nem há a devida subdivisão das atividades por área de atuação (grifo nosso), ficando a cargo do Reitor a lotação e remanejamento desses servidores.

196. Considera-se uma grande distorção o fato do Hospital Universitário Walter Cantídio não ter ainda uma unidade de auditoria interna própria, uma vez que essa Instituição emprega grande número de profissionais especializados, oferecendo serviços com alto grau de especialização; desempenhando ao mesmo tempo o papel de hotel, centro de tratamento, laboratório e Universidade, na medida em que desenvolve ensino e pesquisa também, além de movimentar expressivo volume de recursos financeiros e materiais. Percebe-se, portanto, uma grande complexidade nos processos de gestão, sendo os serviços prestados cada vez mais complexos e a demanda crescente.”

Finalmente, conforme redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 17 de julho de 2002, no art. 8º, I, a Controladoria-Geral da União é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, incumbido, na forma do art. 15 do Decreto 3.591 de 2000, da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema, do qual a AUDIN/UFC faz parte.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar regimento interno, manuais, procedimentos sistematizados ou normas de execução, que disciplinem as atividades e a atuação da Unidade de Auditoria Interna da UFC.

5.2.1.3 CONSTATAÇÃO



Ausência, no RAINT/2012, de informações gerenciais em conformidade ao que determina a IN SFC 01/2007, em especial da área de bens e serviços, e ausência de informações comparativas entre PAINTE e RAINTE.

Fato

Por meio do Ofício nº 021/2013/AUDIN/UFC, de 28/02/2013, foi encaminhado à CGU-Regional/CE o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna do Exercício 2012, estando dentro do prazo estabelecido no art. 7º, IN/CGU nº 07/2006 e Ofício nº 104/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, de 03/01/2013.

Da análise desse Relatório, extrai-se que, embora apresente em grande parte aderência à formatação e aos itens exigidos pela IN SFC 01/2007, seu conteúdo não é satisfatório nos seguintes aspectos:

a) o conteúdo apresentado no item 4 – “Regularidade dos processos licitatórios com identificação dos processos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação” (pag. 204) e item 5 – “Avaliação do gerenciamento da execução dos convênios, acordos e ajustes firmados” (pag. 207), não contempla o detalhamento solicitado nos incisos IV e V do art. 7º da IN SFC nº 01/2007, que devem abordar:

a.1) para o inciso IV - a regularidade dos procedimentos licitatórios, com a identificação dos processos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação:

- a) objeto da contratação e o valor;
- b) fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
- c) responsável pela fundamentação e CPF;
- d) identificação do contratado (nome ou razão social e CPF ou CNPJ) e das demais empresas consultadas, no caso de dispensa de licitação;
- e) avaliação sobre a regularidade do processo; e
- f) análise da regularidade dos demais processos licitatórios, incluindo percentual examinado e a identificação dos participantes do certame, mediante nome ou razão social e CPF ou CNPJ;

a.2) para o inciso V - a avaliação do gerenciamento da execução dos convênios, acordos e ajustes firmados:

- a) identificação com o número do convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros, objeto e valor;
- b) observância aos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- c) meta ou objetivo previsto;
- d) resultados alcançados;
- e) situação da prestação de contas;
- f) atos e fatos que prejudicaram o desempenho; e
- g) providências adotadas para os casos onde houver atraso ou ausência das prestações de contas parcial ou final;

b) não há informações no RAINTE 2012 que permitam aferir se o que foi planejado no PAINTE 2012 foi efetivamente executado, ou seja, no confronto entre PAINTE e RAINTE não foi possível fazer uma comparação por ação do quantitativo operacional



(Homem/Hora - H/H) planejado com o realizado e, por conseguinte, o levantamento do percentual executado, em virtude, possivelmente, da ausência do conteúdo previsto nos incisos IV e V do art. 5º da IN SFC nº 01/2007 e da ausência no Sistema de Auditoria Interna da UFC - SADIN de funcionalidade que registre o H/H relativo a cada ação executada, assunto, esse, tratado em ponto específico.

Sobre o assunto, por meio do Ofício nº 038/2013/AUDIN/UFC, de 01/04/2013, a AUDIN/UFC assim se manifesta:

“Vimos, por meio deste, apresentar a V. Sª respostas aos questionamentos encaminhados no documento em referência.

A Auditoria Interna aplica, para cada ação prevista no PAINTE, metodologia de Amostragem Probabilística, cujo tamanho usual da amostra corresponde a 10% dos recursos envolvidos na ação.

A AUDIN utiliza a forma de Amostra Aleatória Simples que tem como característica a imparcialidade, onde cada segmento/ação da Universidade tem a mesma chance de cair na Amostra, se processado de maneira homogênea.

Para tanto, são trazidas para o escopo do PAINTE as ações em que, ao longo dos anos, vêm se mostrando mais críticas dentro do contexto geral.

A AUDIN pugna por uma atuação no sentido de dar cumprimento à íntegra dos trabalhos previstos do seu Plano de Anual de Atividades.

Destarte, pode-se observar que o RAINTE apresentado reflete as ações previstas no PAINTE do exercício pertinente, documento no qual estão especificados o cronograma para a execução, bem como o quantitativo de homens, equacionando-se, dessa maneira a quantidade de horas/homem necessários para a execução de cada ação planejada.

O RAINTE traz relato pormenorizado e analítico das atividades realizadas pela Auditoria Interna no exercício, retratando de um lado (item 1) o cumprimento do PAINTE, e de outro (demais itens) as ações de execução obrigatória surgidas no decorrer do exercício, ou ainda previstas em normativos diversos.

Assim sendo, a AUDIN logra avaliar o estágio do cumprimento de suas ações conforme o alcance do percentual de amostragem previsto, ou seja, a evolução da execução das ações é calculada conforme o avanço na consecução da amostra planejada.

No que tange ao questionamento proposto no item "b", vimos esclarecer que as rotinas de verificação de processos licitatórios, bem como dos convênios e instrumentos congêneres se tratam de ações em cumprimento do PAINTE, relatadas de forma analítica no item 1 do RAINTE.

Dessa forma, a IN SFC nº 01/2007 fora plenamente atendida, haja vista que suas prescrições estão dispostas no decorrer do documento.”

A IN SFC nº 01/2007 estabelece o conteúdo do Plano Anual de Auditoria Interna e do Relatório Anual de Auditoria Interna. Considerando o art. 3º, a apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria interna será efetuada por meio do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINTE, que conterà o relato sobre as atividades de



auditoria interna, **em função das ações planejadas constantes do PAINT** (*grifo nosso*) do exercício anterior, sendo, portanto, uma espécie de prestação de contas do planejamento das atividades de auditoria consignadas no PAINT. A ausência de informações comparativas, nesse sentido, não permite à AUDIN, por exemplo, saber qual percentual alcançado das metas traçadas no planejamento, tanto no que diz respeito a indicadores de eficácia (alcance dos resultados: previsão x execução) quanto à aferição de indicadores de eficiência (quanto de H/H foi empregado no alcance do resultado), prejudicando a identificação das ações planejadas que obtiveram um bom grau de execução e também as que tiveram baixo percentual de alcance e que necessitariam de uma atuação estratégica por parte da AUDIN para identificação das possíveis causas desse baixo rendimento de execução.

Nesse sentido, o formato determinado pela IN SFC nº 01/2007 para apresentação das **informações gerenciais** tem como finalidade dar uma visão global sobre os assuntos tratados, permitindo inclusive sinalizar para mudanças de estratégias de ação no planejamento da AUDIN, diferente da visão analítica pormenorizada constante no RAINT/2012, que dá uma visão focada e mais detalhada, servindo, por exemplo, para identificar um eventual problema de forma pontual.

Causa

Carência de instrumentos de medição de indicadores de eficácia e eficiência em cada ação de controle.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

“No que tange ao registro 4.2.1.4, o qual traz opinião do órgão regional de controle interno acerca da estrutura adotada no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna, traz-se à consideração o seguinte questionamento quanto à finalidade proposta pela IN SFC nº 01/2007, a qual visa a dar “uma visão global sobre os assuntos tratados, permitindo inclusive sinalizar mudanças estratégicas de ação no planejamento da AUDIN”, nos termos do relatório encaminhado.

Observe-se que a estrutura do RAINT 2012 comporta especificamente informações dessa monta, porquanto apresenta análises específicas direcionadas à avaliação dos controles internos dispostos na UFC, possibilitando sim uma análise macro dos processos, diferentemente das descrições requisitadas que comportam objeto da contratação e o valor, responsável pela fundamentação e CPF, identificação do contratado e das demais empresas consultadas, identificação dos participantes do certame mediante nome ou razão social e CNPJ, etc., o que, por sua vez, tendem a conduzir a uma “visão analítica pormenorizada” “que dá uma visão focada e mais detalhada, servindo para identificar eventuais problemas de forma pontual”, nos termos do relatório encaminhado.

Dessa forma, esta unidade de Auditoria Interna concorda com o relato encaminhado, no sentido de que o RAINT/2012 da UFC tem como finalidade permitir uma visão global sobre os assuntos tratados, entendendo ainda que as informações pormenorizadas exigidas nos incisos IV e V do art. 7º, da IN SFC nº 01/2007, estão



contempladas no decorrer do Relatório da Auditoria Interna, como forma de satisfazer tal finalidade global maior do documento.

*No que importa ao questionamento do item “b”, novamente trazemos a informação de que o item 1 do RAINT se destina **exclusivamente** a indicar a satisfação de cada uma das ações previstas no PAINT/2012, apresentando-se, inclusive, na mesma sequência de gestões previstas em tal documento de planejamento de ações.*

Observe-se ainda que, do cotejo com o PAINT/2012, percebe-se no RAINT/2012 a atenção às expectativas de quantitativos de amostragem – o que demonstra plena satisfação quanto ao padrão esperado de eficiência –, bem como de força de trabalho em função da carga horária destinada à execução de cada ação – o que, por sua vez, satisfaz o padrão esperado de eficácia.

Dessa forma, entende-se que a estrutura empreendida para o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna da UFC para o exercício de 2012 é fruto de um aprimoramento gradual experimentado anualmente, desde que as exigências formais e de conteúdo foram normatizadas em 2007, não sendo diferente no curso do exercício de 2013, o qual certamente gerará um aprimoramento ainda maior na confecção desse documento legal.

*Ademais, o aprimoramento dessa rotina já pode ser experimentado neste exercício. **Diante da capacitação tomada no programa Capacita, desenvolvido pela SFC, foi possível implementar planejamentos de auditorias normatizados, os quais encaminha-se em anexo (DOC.31), conglobando orientação tecnicamente sobre a formalização, organização e arquivamento dos processos de papéis de trabalho de cada ações de controle realizadas pela AUDIN/UFC prevista no PAINT, permitindo um controle ainda maior do desenvolvimento da execução das ações.***”

Análise do Controle Interno

Além da aderência à norma que estabelece quais informações devem constar no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINT, a questão principal nessa constatação está no fato de a AUDIN/UFC ter a necessidade de possuir mecanismos/instrumentos de controle e medição de cada ação de controle que foi contemplada no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT, para que no final do exercício seja possível extrair informações gerenciais e ter condições, por exemplo, de elaborar um quadro comparativo sintético entre as Atividades Planejadas *versus* Atividades Realizadas, demonstrar o percentual alcançado, o H/H Previsto, o H/H Realizado, se a ação foi plenamente atendida ou não e etc.

As informações prestadas e a documentação encaminhada pela Reitoria da Universidade Federal do Ceará por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, já sinalizam para um aprimoramento no que diz respeito ao assunto aqui tratado, mas que só poderá ser observado na próxima avaliação da atuação da Auditoria Interna da UFC e na elaboração do RAINT 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar o RAINT conforme as orientações dispostas na IN SFC nº 01/2007 - art. 7º, incisos IV e V.

Recomendação 2: Implementar instrumentos de medição de indicadores de eficácia e eficiência em cada ação de controle da AUDIN.



5.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de elaboração de relatórios pela Auditoria Interna e consequente não encaminhamento à CGU-Regional/CE dos resultados dos trabalhos de auditoria efetuados.

Fato

Trata-se de falha recorrente de fato registrado no item 1.1.1.1 do Relatório CGU nº 201114658, referente à avaliação da atuação da Unidade de Auditoria Interna da UFC - Exercício 2011, pelo não encaminhamento à CGU-Regional/CE dos relatórios produzidos pela Auditoria Interna – AUDIN/UFC, em descumprimento ao art. 8º da IN CGU nº 07/2006, que determina que os relatórios produzidos pela auditoria interna deverão ser encaminhados à respectiva unidade de controle interno, no prazo de até 60 dias, após a sua emissão.

Compulsando os papéis de trabalho selecionados por amostragem para análise, constatou-se que a AUDIN/UFC, **em algumas ações**, produziu relatórios como resultado aos exames realizados em áreas da UFC, mas não os encaminhou à CGU-Regional/CE, conforme determina a norma supracitada.

AÇÃO DE CONTROLE	RELATÓRIO PRODUZIDO	DATA
Verificação de diárias 2011/2012 Identificação de setores com diárias excedentes	Relatório da verificação dos processos de diárias e passagens excedentes a partir das informações fornecidas pela Secretaria de Passagens e diárias – Gabinete do Reitor.	26/10/2012
Auditoria Almoxarifado Central	Relatório da visita ao Almoxarifado Central da Universidade Federal do Ceará - UFC	30/11/2012

Ressalta-se que o fato vem sendo apontado nas auditorias realizadas pela CGU em exercícios anteriores e apesar das recomendações para que seja cumprido o que determina o art. 8º da IN CGU Nº 07/2006, a AUDIN/UFC, no exercício em exame, não implementou efetivamente a rotina de envio à CGU dos relatórios produzidos ou documentos equivalentes.

Além disso, como aqui já mencionado, nas análises da amostra dos papéis de trabalho, foi constatado que nem todas as ações realizadas pela AUDIN **no exercício** tiveram relatórios produzidos após o término das auditorias, ficando a consolidação dessas informações para o RAINT ao final do exercício, restando demonstrada a necessidade de implementação dessa rotina, situação ratificada pela Entidade, por meio do Ofício nº 033/2013/AUDIN/UFC, de 27/03/2013, que informa que **está sendo** (*grifo nosso*) implementada a rotina de confecção e encaminhamento de relatórios.

A Entidade informou por meio do Ofício nº 003/2013/AUDIN/UFC de 14/01/2013, que:

“Primeiramente, em que pese a afirmação da omissão registrada no item “a”, é de se registrar que a exigência de encaminhamento de relatórios na IN nº 7/2006 pressupõe a



finalização dos trabalhos de auditoria realizados conforme o cronograma estabelecido no PAINT para o exercício em questão.

Destarte, remetendo-se ao documento de planejamento anual, observa-se que parte das ações prevê execução diferida para o segundo semestre, estendendo-se até novembro ou dezembro. Portanto, a matéria encontra-se dentro do prazo regulamentar.

Diante desse panorama, esta AUDIN vem apresentar os sumários detalhados das ações previstas no PAINT 2012.”

A manifestação da AUDIN/UFC, no sentido de que a matéria estaria dentro do prazo regulamentar e de que a exigência da Instrução Normativa da CGU pressupõe a finalização dos trabalhos, se contrapõe ao fato de ter sido localizado em meio aos papéis de trabalho analisados alguns relatórios conclusivos das ações de controle realizadas no exercício e, por conseguinte, não encaminhados à CGU-Regional/CE no prazo previsto na IN CGU Nº 07/2006.

Cabe salientar que, consoante a IN SFC/MF 01/2001, a Unidade de Auditoria Interna da UFC sujeita-se à orientação normativa e à supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e em que pese as peculiaridades e especificidades ou diferenças de enfoque, as atividades dessa Unidade de Auditoria Interna devem guardar similitude operativa àquelas exercidas pelos órgãos/unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Nesse sentido, ressalta-se que os manuais técnicos de auditoria dos órgãos de controle externo e interno do governo brasileiro apresentam de forma concentrada (TCU) ou dispersa (CGU), normas consagradas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade e pela INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, as quais preveem, no mínimo, 04 (quatro) etapas básicas para realização de uma ação de controle/auditoria, quais sejam: planejamento, execução, **RELATÓRIO** e acompanhamento.

Conforme doutrina dominante sobre a matéria, o relatório constitui o principal produto da auditoria, sendo a forma de comunicar às autoridades competentes os resultados do trabalho. Ao tratar sobre o assunto, o CFC, por meio da NBC TI 01 (NBC T 12) - Da Auditoria Interna, estabelece:

“12.3.2 - O relatório da Auditoria Interna deve abordar, no mínimo, os seguintes aspectos:

- a) o objetivo e a extensão dos trabalhos;*
- b) a metodologia adotada;*
- c) os principais procedimentos de auditoria aplicados e sua extensão;*
- d) eventuais limitações ao alcance dos procedimentos de auditoria;*
- e) a descrição dos fatos constatados e as evidências encontradas;*
- f) os riscos associados aos fatos constatados; e*



g) as conclusões e recomendações resultantes dos fatos constatados.”

Por todo o exposto, considera-se imprescindível a implementação, pela AUDIN/UFC, de rotina de elaboração de relatório ao término da execução de suas auditorias e posterior encaminhamento à CGU-Regional/CE, para cumprimento do que determina o art. 8º da IN CGU Nº 07/2006.

Causa

Ausência de normatização/implementação pela AUDIN/UFC de rotina de elaboração de relatórios após a realização das auditorias.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

“O registro 4.2.1.5 traz matéria disposta em relatório de auditoria da CGU do exercício anterior, com recomendações que foram objeto de atendimento pleno pela Auditoria Interna, a qual adotara como rotina o encaminhamento dos relatórios finais de suas ações à CGU dentro do prazo regulamentar.

Observe-se que, neste exercício, fora encaminhado relatório das ações já concluídas, em conformidade com os prazos de execução previstos no PAINT/2013, por meio do ofício 058/2013/AUDIN/UFC, de 06/05/2013, em anexo (DOC. 32).

*Ademais, os documentos indicados no relato como incidentes na falha de não encaminhamento tempestivo **não se tratam de relatórios finais, conclusivos, de encerramento das ações. De fato, trata-se de relatórios iniciais, de apresentação primeira dos achados de auditoria**, ainda pendentes de quaisquer manifestações do setor auditado, não havendo obrigatoriedade legal de encaminhamento de todo papel de trabalho desenvolvido pela Auditoria Interna da UFC para a CGU-Regional/CE, mas tão somente dos relatórios de conclusão de ações.*

Assim sendo, não houve, em absoluto, desatendimento aos prazos regulamentares de encaminhamento de relatórios finais das ações da auditoria, porquanto o “Relatório de verificação dos processos de diárias e passagens excedentes” e o “Relatório de visita ao Almoxarifado Central” são documentos que expressam uma primeira análise documental e da visita in loco, restando ainda pendentes, para o fechamento das ações e elaboração do relatório final as seguintes ações:

- (i) o encaminhamento exigido pela IN SFC nº 01/2007 (Seção III. 7. III),*
- (ii) a análise das respostas,*
- (iii) a conclusão pela existência ou não de constatações,*
- (iv) a expedição de recomendações aos gestores, para, finalmente,*
- (v) elaborar-se os relatórios finais.*

Solicita-se, portanto, que seja revisto o procedimento de acompanhamento dos relatórios encaminhados pela AUDIN ao órgão regional de controle interno federal, a fim de que os relatórios devidamente enviados sejam objeto de análise, bem como relatórios iniciais de princípio das atividades de auditoria não sejam cobrados como se descumprimento de prazo regulamentar fosse.”



Análise do Controle Interno

Inicialmente, analisando a documentação (Anexo DOC. 32), encaminhada pela Reitoria da Universidade Federal do Ceará por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, constata-se que se trata de uma espécie de prestação de contas das atividades da AUDIN no primeiro trimestre de 2013 e não um relatório produzido após a realização de uma ação de controle, não elidindo, portanto, a constatação. Ademais, registre-se novamente que o Relatório que deve ser encaminhado a este órgão regional de controle interno deve ser um produto das auditorias realizadas pela AUDIN nas unidades da UFC, contendo os achados de auditoria e descrição dos fatos, evidências, manifestação do auditado, análise da auditoria interna e recomendações, contextualizados por meio dos objetivos e extensão dos trabalhos, procedimentos aplicados, escopo, além de outras informações cabíveis consignadas na NBC TI 01 (NBC T 12) - Da Auditoria Interna - 12.3.2.

Aduz a Universidade, ainda, que os relatórios mencionados no fato se tratam de “*de análises iniciais e de apresentação primeira dos achados de auditoria*”, informando, ainda, que restam “*pendentes, para o fechamento das ações e elaboração do relatório final as seguintes ações:*”

- (i) o encaminhamento exigido pela IN SFC nº 01/2007 (Seção III. 7. III),
- (ii) a análise das respostas,
- (iii) a conclusão pela existência ou não de constatações,
- (iv) a expedição de recomendações aos gestores, para, finalmente,
- (v) elaborar-se os relatórios finais.”

A esse respeito, considera-se importante observar que os relatórios constantes na pastas de Papéis de Trabalho datam de outubro e novembro/2012 e que a manifestação da Universidade, ora em análise, data de julho/2013. Ou seja, em outros termos, a Entidade afirma que, passados 8 meses da elaboração dos relatórios parciais, o setor auditado sequer foi informado do teor dos fatos constatados. Consolida-se, portanto, o entendimento de que, de fato, a Auditoria Interna da UFC não ultima seus trabalhos de auditoria, abstendo-se de elaborar relatórios e, por conseguinte, de encaminhá-los à Controladoria-Geral da União. Vale notar que a AUDIN não encaminhou, durante todo o Exercício 2012, à exceção do RAINTE, qualquer relatório de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatizar e implementar rotina de elaboração de relatórios após a realização das auditorias.

Recomendação 2: Implementar rotina de encaminhamento dos relatórios produzidos à CGU-Regional/CE no prazo estabelecido pelo Art. 8º da IN CGU Nº 07/2006.

5.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de definição de sistemática para elaboração e organização de papéis de trabalho - Reincidência.

Fato



Considerando-se o relatado em item específico nesse relatório, quanto à ausência de normatização/implementação pela AUDIN/UFC de rotina de elaboração de relatórios após a realização das auditorias, a seleção da amostra para análise dos papéis de trabalho da unidade por parte desta equipe de auditoria ficou condicionada àqueles mencionados no RAINT 2012, tais como Solicitações de Auditoria e Recomendações.

Dos exames procedidos, evidenciou-se que os papéis de trabalho contidos nos arquivos apresentados, detalhados no quadro a seguir, não demonstram abrangência e grau de detalhes suficientes para propiciar o entendimento e o suporte da atividade de controle executada, notadamente no que se refere à documentação do planejamento e extensão dos procedimentos aplicados, assim como das conclusões obtidas.

Documento Selecionado	Assunto	Pasta/Caixa disponibilizada
Solicitação de Auditoria 001/2012 Constatação 01	Inventário de Bens Semoventes	Pasta 320
Recomendação 024/2012 Constatação 01	Verificação de Diárias 2011 e 2012	Pasta 385
Recomendação 025/2012 Constatação 01	Passagens Unilab 2011	Pasta 104
Solicitação de Auditoria 02/2013 Constatações 01 a 10	Auditoria Almoxarifado Central novembro 2012	Pasta 412
Solicitação de Auditoria 33/2012 Constatações 01 a 03	TCU - MPF (UFC/FCPC)	Pasta 245
Solicitação de Auditoria 043/2012 Constatações 007 e 008	Processos Licitatórios PRADM	Pasta 333 – Volumes I e II
Solicitação de Auditoria 079/2012 Constatação 049 a 051		
Solicitação de Auditoria 084/2012 Constatações 052 a 054		
Solicitação de Auditoria 092/2012 Constatações 089 a 098		
Solicitação de Auditoria 107/2012 Constatações 143 a 149		
Solicitação de Auditoria 117/2012 Constatação 183 a 196		
Solicitação de Auditoria 064/2012 Constatação 001	Análise de Atos de Pessoal	Pasta 329
Solicitação de Auditoria 066/2012 Constatação 001		

Nesses arquivos físicos analisados, não foram evidenciados documentos que demonstrassem o planejamento da ação de controle, o período dos exames, qual a equipe envolvida, o período de campo, a representatividade da amostra analisada face ao universo da área examinada, bem como as conclusões resultantes desses trabalhos, de forma a registrar de forma clara e precisa o serviço executado.



Dessa forma, considera-se que os arquivos apresentados à equipe de auditoria não se constituíram em base suficiente para a compreensão do trabalho de auditoria efetuado, pela ausência de elementos capazes de proporcionar uma visão das fases percorridas até a finalização do trabalho.

Nesse sentido, a AUDIN/UFC deixou de observar o disposto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – IN nº 01, de 06 de abril de 2001, especialmente quanto ao Capítulo V - Operacionalidade do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Seção III - Instrumental de Trabalho.

Causa

Ausência de sistemática para elaboração e organização de papéis de trabalho, sem observância à devida aderência ao disposto na IN/SFC nº 01, de 06/04/2001;

Ausência de normatização visando formalizar e padronizar a organização dos papéis de trabalho decorrentes da realização de ações de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

“Conforme relatado durante os trabalhos de auditoria in loco, quanto ao registro 4.2.1.6, a Auditoria Interna sempre empreendeu planejamento com o grau de detalhamento exigido conforme os termos do relatório encaminhado. A inclusão desse planejamento na rotina de elaboração de papéis de trabalho foi objetivada mediante inclusão de campos de preenchimento obrigatório no sistema informatizado da Auditoria Interna, fazendo parte da rotina de gênese da ação de auditoria, como procedimento antecipatório de toda ação a ser executada, contemplando-se planejamento da ação de controle, período dos exames, equipe envolvida, período de campo (caso haja) e representatividade da amostra analisada.

*Tais campos já estão com sua funcionalidade liberada para utilização, sendo adotado o preenchimento em tempo real dos dados exigidos, conforme, em anexo, trazemos os **prints** das telas do sistema já encaminhados outrora à Controladoria por meio do ofício nº 040/2013/AUDIN/UFC (DOC. 33).*

Quanto à recomendação 2, salienta-se que a Auditoria Interna já dispõe de mecanismos que permitam o controle e rastreamento dos documentos. O Sistema de Auditoria Interna – SADIN possibilita a busca textual ou manual de documentos e, uma vez consultado, o sistema aponta para a localização física do documento em volumes do arquivo físico. Esses volumes são criados paralelamente no sistema e fisicamente e estão diretamente relacionados a uma determinada demanda indicada no respectivo rótulo/capa, seja esta oriunda da CGU, do TCU, de outros órgãos externos ou até mesmo da própria AUDIN, no caso dos volumes referentes a ações de cumprimento do PAINT.

No que tange às recomendações relacionadas à normatização e planejamentos uniformizados dos procedimentos de auditoria, informa-se que já foram incorporados à rotina da unidade de Auditoria Interna. Diante da capacitação tomada no programa Capacita, desenvolvido pela SFC, foi possível implementar planejamentos de auditorias normatizados, os quais encaminha-se em anexo (DOC. 31), congregando orientação tecnicamente sobre a formalização, organização e arquivamento dos processos de



papéis de trabalho de cada ações de controle realizadas pela AUDIN/UFC prevista no PAINT.”

Análise do Controle Interno

Vale inicialmente resgatar o que foi recomendado pela CGU-Regional/CE em relação ao apresentado no Relatório Preliminar de Auditoria, mas especificamente em relação a: **Recomendação 1:** Elaborar norma de execução destinada a orientar tecnicamente sobre a formalização, organização e arquivamento dos processos de papéis de trabalho das ações de controle realizadas pela AUDIN/UFC e **Recomendação 2:** Formalizar processos de papéis de trabalho para possibilitar o controle e rastreamento dos documentos, aplicando-se, no que couber, as orientações da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Em relação à primeira recomendação, o gestor informa que, em relação à normatização e planejamentos uniformizados dos procedimentos de auditoria, já foram incorporados à rotina da unidade de Auditoria Interna e apresenta o Documento 31 como demonstração da argumentação apresentada. O documento citado trata de a uma “Matriz de Planejamento de Auditoria”, que se constitui em planilhas nas quais estão detalhadas: questões de auditoria, informações requeridas, fontes das informações, técnicas de auditoria, detalhamento das técnicas, limitações e o que a análise vai permitir dizer. Novamente aqui temos somente um esboço do que se requer em termos de boas práticas em auditoria.

O que se espera é que UFC apresente uma norma elaborada em consonância com normas internacionais e normas brasileiras de auditoria, que se consubstanciem em um documento de regulação das atividades de auditoria interna no âmbito da entidade, com todos os elementos que se esperam de uma norma, quais sejam: conceituações e objetivos, procedimentos detalhados, técnicas aplicáveis, descrição de testagem e validação de dados, comprometimento com apuração de fraudes e erros, abordagem de risco, relatoria e elaboração de parecer e demais elementos essenciais ao regramento da atividade. Nisso, a conclusão é que a peça apresentada não se constitui em exemplo que possa ser considerado como normativo aplicado a uma instituição de tamanha envergadura e notoriedade técnica.

Em relação à segunda recomendação, as informações prestadas e a documentação (Anexo DOC. 33) encaminhada pela Reitoria da Universidade Federal do Ceará sinalizam um aprimoramento no que diz respeito ao assunto tratado, contudo não elide a constatação, uma vez que o documento 33, Ofício nº 040/2013 da AUDIN, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201211377/008, tratou dos seguintes assuntos questionados pela auditoria em relação ao Sistema SADIN: registro dos períodos de realização das auditorias, controle das ações planejadas no PAINT e acompanhamento em tempo real das atividades em desenvolvimento. Além disso, o texto do ofício tratou de afirmar que o sistema tinha capacidade de extração de relatório geral de informações, sendo tal funcionalidade destinada à elaboração do RAIN. As considerações apresentadas, portanto, de que o Sistema SADIN dispõe de facilidades pra rastreamento de documentos não atende às recomendações exaradas por esta regional de controle interno, que foram no sentido de formalizar processos de papéis de trabalho da AUDIN/UFC para que se possa acompanhar o fluxo dos trabalhos realizados, ficando, dessa forma, o fato pendente de atendimento para acompanhamento no Plano



Permanente de Providências e/ou a ser observado na próxima avaliação da atuação da Auditoria Interna da UFC.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar norma de execução destinada a orientar tecnicamente sobre a formalização, organização e arquivamento dos processos de papéis de trabalho das ações de controle realizadas pela AUDIN/UFC.

Recomendação 2: Formalizar processos de papéis de trabalho para possibilitar o controle e rastreamento dos documentos, aplicando-se, no que couber, as orientações da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

5.2.1.6 CONSTATAÇÃO

A Auditoria Interna com estrutura regimental em desconformidade com o Decreto n. 3.591/2000.

Fato

Segundo consta no Regimento da Reitoria da Universidade Federal do Ceará, disponível em seu sítio na internet, e no Relatório de Gestão referente ao Exercício 2012, fls 296, a Unidade de Auditoria Interna se encontra subordinada ao Gabinete da Reitoria da Universidade Federal do Ceará, em vez de ao Conselho de Administração ou a órgão de atribuições equivalentes, conforme estabelece o § 3º, art. 15, do Decreto nº 3.591/2000. Tal fato impacta potencialmente na falta de independência da Unidade de Auditoria Interna no exercício de suas atividades.

Considerando que a Auditoria Interna tem por finalidade desenvolver um plano de ação que auxilie a organização a alcançar seus objetivos, adotando uma abordagem sistêmica e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos com o objetivo de adicionar valor e melhorar as operações e resultados de uma organização, não poderia a Unidade de Auditoria Interna, estar subordinada à Reitoria, conforme estabelecido na alínea “e”, inciso II, art. 4º do Regimento da Reitoria da UFC.

“Art. 4o A Reitoria tem a seguinte estrutura orgânica:

...

II - ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO AO REITOR

...

e) AUDITORIA INTERNA;”

A vinculação da Unidade de Auditoria Interna ao Conselho de Administração ou órgão equivalente tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência.



Examinando o Estatuto da UFC, vislumbram-se apenas duas hipóteses em que a Unidade de Auditoria Interna poderia estar subordinada: Conselho Universitário – CONSUNI ou Conselho de Curadores. Porém, de acordo com o art. 10 do Estatuto da UFC, a composição do CONSUNI possui entre seus membros os Diretores das Unidades Acadêmicas, o que por si só afastaria a independência da Unidade de Auditoria Interna no exercício de suas atividades, haja vista que essas Unidades são auditadas pela própria AUDIN.

Por outro lado, o Conselho de Curadores possui entre suas competências, estabelecidas no art. 19 do Estatuto da UFC, atribuições equivalentes ao de um Conselho de Administração, porquanto examina os documentos da contabilidade da Universidade, manifesta-se sobre a prestação de contas do Reitor, e sobre projetos submetidos pela Reitoria que envolvam utilização de fundos patrimoniais e negócios que criem encargos financeiros para a Universidade, assim como aprecia a qualidade do gasto público na Instituição.

Nesse diapasão, considerando o contido nos §§ 3º e 4º, art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, a Unidade de Auditoria Interna deveria ficar subordinada ao conselho de administração ou órgão de atribuições equivalentes, ou a autoridade máxima da entidade, posicionando-se de forma imparcial sobre questões relacionadas a todos os gestores da Instituição. O objetivo que se busca é conferir à Unidade de Auditoria Interna mais independência à sua atuação.

Causa

Vinculação da Unidade de Auditoria Interna ao Gabinete do Reitor, ao invés do Conselho de Administração ou a órgão de atribuições equivalentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 00190.018982/2013-29, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará manifestou-se da seguinte forma:

Quanto à vinculação hierárquica da Auditoria Interna, no bojo do organograma da Universidade Federal do Ceará, relatada no registro 3.2.1.7, registra-se a interpretação adotada pela equipe de auditores quando afirma que o “CONSUNI possui entre seus membros os Diretores das Unidades Acadêmicas, o que por si só afastaria a independência da unidade de Auditoria Interna no exercício de suas atividades, haja vista que essas unidades são auditadas pela própria AUDIN”. Deve ser ressaltado, ademais, que a composição do CONSUNI, visando à paridade Acadêmica, detém representantes discentes também, o que obsta uma vinculação direta da Auditoria Interna a tal colegiado.

Por seu lado, o Conselho de Curadores, detém composição que afasta, outrossim, a possibilidade de subordinação da Auditoria Interna, porquanto composto por 7 professores indicados pelo conselhos acadêmicos, 1 estudante da graduação, 1 representante do MEC e 1 membro da comunidade.

Observe-se, ainda, que trata-se o Conselho de Curadores de órgão destinado ao controle da instituição, responsável pela fiscalização orçamentária e financeira, sendo unidade que sofre auditoria por parte da própria Auditoria Interna, como vazão a sua função institucional de avaliação dos controles internos, constando, ademais, no



escopo da ação nº 11 do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna anualmente, e, em especial, no PAIN/2013 por recomendação dessa Controladoria Geral da União por meio do Relatório de Auditoria nº 201209855, de 28/01/2013.

Desse modo, a vinculação da unidade de Auditoria Interna ao dirigente máximo da Entidade atende ao artigo 15 do decreto nº 3.591/2000, atendendo, mormente, às exigências de imparcialidade e independência que a atividade de auditoria interna exige.

Análise do Controle Interno

A essência do fato apontado está na preocupação da manutenção da independência da unidade de auditoria interna no sentido de que possua o grau de independência necessário para conduzir as responsabilidades de auditoria interna de maneira imparcial. Segundo entendimento do Instituto dos Auditores Internos (IIA), organização internacional responsável pela criação e edição das Normas para a Prática Profissional da Auditoria Interna e recepcionado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 577/2010-Plenário, essa independência organizacional da atividade de auditoria interna, se alcança de forma efetiva quando o executivo chefe de auditoria se reporta funcionalmente a um conselho deliberativo, devendo comunicar e interagir diretamente com esse conselho.

Com relação à recomendação de que fosse feita ação de controle nos relatórios do Conselho de Curadores no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna e, em especial, no PAIN/2013, entende-se que foi feita no momento em que se tinha como cenário a AUDIN/UFC vinculada à Reitoria, o que não impede de ser revista quando for feita a alteração no organograma da Universidade Federal do Ceará.

Vale salientar que, dentre as competências estabelecidas ao Conselho de Curadores está a de fiscalização econômico financeira, percebe-se, desta forma, que a atribuição é equivalente a de um Conselho de Administração, com similaridades de competências, conforme estabelecido na Lei nº 6.404/76, tais como: fiscalizar a gestão, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos.

Portanto, considerando as análises e determinações do Acórdão TCU de nº 577/2010-Plenário e devido à natureza das atribuições do Conselho de Curadores da UFC somado ao fato de não ser presidido pelo Reitor, entende-se pela necessidade de revisar a vinculação da AUDIN/UFC nos termos do art. 15, § 3º do Decreto nº 3.591/2000.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a necessária mudança no organograma, de modo a desvincular do Gabinete do Reitor a Unidade de Auditoria Interna, deixando-a subordinada ao Conselho de Curadores da UJ.

5.2.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

5.2.2.1 INFORMAÇÃO

Quantitativo de Recomendações Pendentes de Atendimento Superior a 25%.

Fato



Em análise às recomendações expedidas pela CGU-Regional/CE para a entidade, referente ao Relatório de Auditoria das contas 2011, verificou-se que 45,76% estão pendentes de atendimento.

Verificou-se que foram emitidas 59 recomendações. Dessas, a partir de informações que foram disponibilizadas pela UJ, verificou-se que 32 (54,24%) foram atendidas e 27 (45,76 %) permanecem pendentes de implementação, sendo que 13 não têm impacto na gestão da universidade e terão acompanhamento via Plano de Providências, e 14 têm possibilidade de ocasionar impactos negativos no resultado da gestão da UJ, conforme descrito no quadro a seguir.

Item do Relatório nº 201203088	Situação Atual das recomendações
1.1.1.1 - Ausência de apresentação no Relatório de Gestão de indicadores próprios da Entidade, especialmente aqueles relacionados à qualidade do ensino, à adequação e funcionamento de seus laboratórios e à qualidade, atualização e quantidade de livros em seu acervo bibliográfico.	Rec 01 - Atendida.
2.1.1.1 - Não atendimento a determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União mediante os Acórdãos nº 9750/2011 – TCU – 2ª Câmara e nº 1617/2011 – TCU – 2ª Câmara, os quais têm como objeto o julgamento das contas do Exercício 2007.	Rec 01 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão.
2.1.1.2 - Irregularidades na Área de Recursos Humanos no tocante a: acumulação ilegal de cargos, obrigatoriedade de entrega das declarações de bens e rendas dos servidores ocupantes de cargos de direção e funções, ressarcimento de despesas com pessoal cedido e valores pagos a maior com o posicionamento incorreto na carreira de 14 servidores, situações relatadas no Relatório de Auditoria da gestão 2007 da UFC, julgado pelo TCU mediante o Acórdão nº 1617/2011 - 2ª Câmara, retificado pelo Acórdão nº 9750/2011, tendo impacto na gestão 2011.	Rec 01 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão.
2.2.1.1- Ausência de sistemática para apresentação dos resultados das atividades realizadas pela Auditoria Interna.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
2.2.1.2 - Ausência de sistemática para elaboração e organização de papéis de trabalho.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
2.2.1.3 - Ausência de metodologia de trabalho que possibilite levantamento do montante dos recursos auditados.	Rec 01 - Atendida.
2.2.3.1 - Sistema de controle interno deficiente no que diz respeito à área de licitações, apresentando check lists que não abrangem as modalidades Concorrência, Tomada de Preços e Convite e adotando manuais superficiais de procedimentos.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida. Rec 03 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
2.2.3.2 - Fragilidades dos controles internos na área de gestão de recursos humanos da UFC, comprometendo a consistência da sua folha de pagamento.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida.
3.1.1.1 - Ausência de controle acerca da exigência de apresentação da cópia das declarações de bens e rendas em cumprimento à Lei nº 8.730, de 10/11/1993 ou das autorizações para acesso eletrônico das declarações.	Rec 01 - Atendida.



4.1.1.1 - Falhas na instrução e na condução de processo de dispensa de licitação, de natureza semelhante a falhas já apontadas em auditorias anteriores.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Atendida.
4.1.1.2 - Restrição ao caráter competitivo do certame, em face da indicação indireta da marca InterWrite, modelo IW1277, para a Lousa Interativa adquirida pelo Pregão Eletrônico nº 168/2010.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida.
4.1.1.3 - Favorecimento da empresa Audiosom Comércio e Serviço Audiovisual Ltda. no Pregão Eletrônico nº 168/2010, para aquisição de dez Lousas Interativas, no valor de R\$ 110.000,00.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida.
4.1.1.4 - Subutilização das Lousas Interativas adquiridas pelo Pregão Eletrônico nº 168/2010.	Rec 01 - Atendida.
4.1.1.5 - Adoção de medidas restritivas à participação de licitantes no Edital do Pregão nº 119/2011 e negligência da Comissão Permanente de Licitação acarretando a adjudicação indevida do objeto da licitação à empresa PR3 Comércio e Serviços Digitais Ltda.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida.
4.1.1.6 - Sobrepreço na aquisição e instalação de equipamentos de sonorização decorrentes do Pregão Eletrônico nº 119/2011, estimado em R\$ 1.514.482,59.	Rec 01 - Atendida.
5.1.1.1 - Descumprimento, pela UFC, do prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, quanto ao cadastramento dos atos de concessão no SISAC e disponibilização ao controle interno.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
6.1.1.1 - Desconformidades na gestão de pessoal decorrentes de inconformidades normativas ou deficiências procedimentais, gerando impacto financeiro em 2011 no valor de R\$ 1.740.745,38, em 2011.	Rec 01 – Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 04 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 05 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 06 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 07 - Atendida. Rec 08 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 09 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 10 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 11 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 12 -Pendente de atendimento COM impacto na gestão.
7.1.3.1 - Professor em regime de dedicação exclusiva, em exercício no Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Ceará, que exerce outras atividades particulares.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
7.1.4.1 - Ausência de inclusão no SIASG dos dados relativos ao acompanhamento físico-financeiro da execução dos contratos.	Rec 01 - Atendida.



7.2.2.1 - Controle inadequado de execução contratual de serviços relacionados ao desporto universitário e instrução intempestiva da justificativa de preços.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Atendida.
7.2.2.2 - Favorecimento em licitação e superfaturamento na execução da Dispensa de Licitação nº 83/2011 (Processo nº 23067-P14275/11-88) para o fornecimento de refeições aos alunos dos Campi de Fortaleza (Pici, Benfica, Labomar), Quixadá, Cariri e Sobral, acarretando prejuízo no valor de R \$ 1.943.752,10.	Rec 01 – Atendida.
7.3.2.1 - Procedimentos de licitação e execução de serviços de organização de eventos eivados de falhas tais como desatualização de base legal, ausência de pesquisa de preços, quantidades estimadas sem fundamentação administrativa, previsão de despesas sem finalidade pública e controle inadequado das despesas com pagamentos indevidos e demandas não motivadas.	Rec 01 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 02 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 03 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 04 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 05 – Atendida. Rec 06 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 07 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão.
7.4.2.1 - Falhas na instrução e na condução de processos de licitação, de natureza semelhante a falhas já apontadas em auditorias anteriores.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Atendida.
7.4.2.2 - Falhas procedimentais e processuais que, em conjunto, fragilizam o processo licitatório referente à Concorrência Pública nº 15/2010, no valor de R\$12.980.148,06.	Rec 01 - Atendida Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Atendida
7.4.3.1 - Inclusão de parcelas indevidas na taxa do BDI utilizada no contrato decorrente da Concorrência Pública nº 15/2011, no valor de R\$ 4.285.753,40, implicando na oneração do valor contratual em R\$ 190.048,58 (4,4% do valor contratual).	Rec 01 - Atendida Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Atendida.
7.4.3.2 - Falhas na elaboração do projeto básico que subsidiou a Concorrência Pública nº 15/2010, cujo contrato foi firmado pelo valor global de R\$ 9.475.061,10, gerando morosidade na execução do objeto.	Rec 01 - Atendida.

Embora a AUDIN/UFC tenha apresentado uma lista de expedientes e datas de reuniões realizadas que representariam o atuar da Unidade no acompanhamento efetivo das recomendações da CGU, percebe-se que se trata, na maioria, de encaminhamentos de Ofícios Internos e Solicitações de Auditoria comunicando aos setores responsáveis da existência das referidas recomendações e não uma ação de controle específica para verificação do atendimento ou não dessas recomendações por meio de testes de verificação na área afetada, que seria um passo posterior no fluxo da ação de acompanhamento.

Diante do exposto, verificamos que a AUDIN permanece sem realizar um acompanhamento efetivo das recomendações da CGU expedidas para a Entidade, pois esses expedientes por si só não representam uma avaliação amíúde da verificação da implementação das ações corretivas recomendadas. Além disso, conforme já constatado em auditorias anteriores (RA 201203088 – item 2.1.1.1 da 2ª parte), registrou-se alto percentual de não atendimento às recomendações (CGU) e determinações (TCU), restando comprovado que a Unidade de Auditoria Interna da UFC ainda apresenta



deficiências de atuação quanto ao monitoramento e cobrança dessas recomendações/determinações.

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado ao Gestor, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no protocolo da CGU-PR, sob o número 0190.018982/2013-29, apresentou novas informações e justificativas no que diz respeito às recomendações consignadas no RA201203088-UFC, o que ocasionou mudanças no quadro demonstrativo do atendimento das recomendações da CGU exaradas para a UJ.

5.2.2.2 INFORMAÇÃO

Informações complementadas às apresentadas originalmente no Processo de Contas.

Fato

No processo de contas do Exercício 2012, a Universidade Federal do Ceará – UFC, vinculada ao Ministério da Educação, apresentou as informações a seguir relacionadas em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento às Solicitações de Auditoria de nº 201305978/05 e 201305978/07, as quais foram anexadas ao processo de contas às fls. 284 a 358.

INFORMAÇÃO COMPLEMENTADA	PEÇA	ITEM/NORMATIVO
Inclusão do dirigente máximo e respectivo substituto.	Rol de Responsáveis.	artigos 10 e 11 da IN/TCU nº 63/2010.
Inclusão do titular e respectivo substituto da Superintendência dos Hospitais Universitários	Rol de Responsáveis.	artigos 10 e 11 da IN/TCU nº 63/2010.
Opinião sobre as contas ou sobre a gestão.	Parecer da Unidade de Auditoria Interna.	art. 2º, II e Anexo III da DN TCU 124/2012
Identificação de cada instância normativa	Relatório de Gestão.	Item 1.2, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Descrição sucinta das competências e das atribuições das áreas, departamentos, seções, etc. que compõem os níveis estratégico e tático da estrutura organizacional (organograma funcional).	Relatório de Gestão.	Item 1.3, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Identificação dos macroprocessos pelos quais cada uma das subdivisões do organograma funcional (níveis estratégico e tático) são responsáveis e os principais produtos deles decorrentes.	Relatório de Gestão.	Item 1.3, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Macroprocessos finalísticos da unidade jurisdicionada, com a indicação dos principais produtos e serviços que tais processos devem oferecer aos cidadãos-usuários ou clientes.	Relatório de Gestão.	Item 1.4, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Principais macroprocessos de apoio ao exercício das competências e finalidades da unidade jurisdicionada.	Relatório de Gestão.	Item 1.5, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Principais parceiros (externos à unidade jurisdicionada, da administração pública ou da iniciativa privada) relacionados aos macroprocessos finalísticos da unidade.	Relatório de Gestão.	Item 1.6, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.
Informações sobre medidas adotadas pelas unidades que compõem o relatório de gestão para redução de consumo	Relatório de Gestão.	Item 9.2, da parte A, do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.



próprio de papel, energia elétrica e água, contemplando: a) Detalhamento da política adotada pela unidade para estimular o uso racional desses recursos; b) Adesão a programas de gestão da sustentabilidade, tais como Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Programa de Eficiência do Gasto (PEG) e Programa de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP); c) Evolução histórica do consumo, em valores monetários e quantitativos, de energia elétrica e água no âmbito das unidades que compõem o relatório de gestão.		
---	--	--

6 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

6.1 MOVIMENTAÇÃO

6.1.1 PROVIMENTOS

6.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento, pela UFC, do prazo previsto no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, quanto ao cadastramento dos atos de concessão no SISAC e disponibilização ao controle interno.

Fato

Em análise aos processos referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, do total de 712 atos da UFC, foram selecionados para análise 224 atos, que correspondem a 100% dos atos de aposentadoria e pensão concedidos em 2012, sendo 175 de aposentadoria e 49 de pensão.

Com efeito, verificou-se que a Entidade descumpriu o prazo de 60 (sessenta) dias, estabelecido no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, no que tange ao cadastramento e disponibilização ao controle interno das informações pertinentes, para 167 atos (74,55%), sendo 124 de aposentadoria e 43 de pensão, evidenciados no quadro a seguir:

	Número de controle do ato	Tipo de Ato	Data da publicação (1)	Disponibiliza do ao Controle Interno (2)	dias entre (1) e (2)
1	10790209-04-2012-000045-3	Aposentadoria	09/02/2012	04/06/2012	117
2	10790209-04-2012-000040-2	Aposentadoria	16/02/2012	31/05/2012	106
3	10790209-04-2012-000095-0	Aposentadoria	15/03/2012	27/06/2012	105
4	10790209-04-2012-000184-0	Aposentadoria	15/03/2012	25/02/2013	348
5	10790209-04-2012-000147-6	Aposentadoria	17/07/2012	não disponível	
6	10790209-04-2012-000089-5	Aposentadoria	09/03/2012	15/06/2012	99
7	10790209-04-2012-000052-6	Aposentadoria	20/02/2012	08/06/2012	110



8	10790209-04-2012-000097-6	Aposentadoria	23/03/2012	27/06/2012	97
9	10790209-04-2012-000201-4	Aposentadoria	02/10/2012	04/12/2012	64
10	10790209-04-2012-000174-3	Aposentadoria	05/09/2012	13/12/2012	100
11	10790209-04-2012-000158-1	Aposentadoria	02/10/2012	05/12/2012	65
12	10790209-04-2012-000115-8	Aposentadoria	09/05/2012	23/07/2012	76
13	10790209-04-2012-000082-8	Aposentadoria	02/03/2012	13/06/2012	104
14	10790209-04-2012-000008-9	Aposentadoria	25/01/2012	não disponível	
15	10790209-04-2012-000117-4	Aposentadoria	10/05/2012	25/07/2012	77
16	10790209-04-2012-000101-8	Aposentadoria	22/03/2012	27/06/2012	98
17	10790209-04-2013-000026-0	Aposentadoria	11/12/2012	20/02/2013	72
18	10790209-04-2012-000164-6	Aposentadoria	02/10/2012	05/12/2012	65
19	10790209-04-2012-000114-0	Aposentadoria	08/05/2012	20/07/2012	74
20	10790209-04-2012-000015-1	Aposentadoria	01/01/2012	08/03/2012	68
21	10790209-04-2012-000102-6	Aposentadoria	23/03/2012	não disponível	
22	10790209-04-2012-000038-0	Aposentadoria	16/02/2012	31/05/2012	106
23	10790209-04-2013-000030-8	Aposentadoria	20/12/2012	22/02/2013	65
24	10790209-04-2012-000138-7	Aposentadoria	15/06/2012	05/09/2012	83
25	10790209-04-2012-000072-0	Aposentadoria	18/04/2012	Não disponível	
26	10790209-04-2012-000044-5	Aposentadoria	05/02/2012	04/06/2012	121
27	10790209-04-2012-000039-9	Aposentadoria	28/02/2012	30/11/2012	277
28	10790209-04-2012-000099-2	Aposentadoria	22/03/2012	27/06/2012	98
29	10790209-04-2012-000116-6	Aposentadoria	10/05/2012	23/07/2012	75
30	10790209-04-2012-000176-0	Aposentadoria	02/10/2012	14/12/2012	74
31	10790209-04-2012-000057-7	Aposentadoria	01/02/2012	09/06/2012	130
32	10790209-04-2012-000141-7	Aposentadoria	25/08/2012	03/12/2012	101
33	10790209-04-2012-000119-0	Aposentadoria	21/05/2012	Não disponível	
34	10790209-04-2012-000042-9	Aposentadoria	01/02/2012	01/06/2012	122
35	10790209-04-2013-000178-9	Aposentadoria	30/11/2012	31/01/2013	63
36	10790209-04-2012-000091-7	Aposentadoria	09/03/2012	27/06/2012	111
37	10790209-04-2012-000064-0	Aposentadoria	11/04/2012	30/11/2012	234
38	10790209-04-2012-000037-2	Aposentadoria	21/02/2012	Não disponível	
39	10790209-04-2012-000055-0	Aposentadoria	01/02/2012	08/06/2012	129
40	10790209-04-2012-000084-4	Aposentadoria	02/03/2012	15/06/2012	106
41	10790209-04-2012-000043-7	Aposentadoria	13/02/2012	01/06/2012	110
42	10790209-04-2012-000157-3	Aposentadoria	15/06/2012	18/09/2012	96
43	10790209-04-2012-000171-9	Aposentadoria	09/09/2012	10/12/2012	93
44	10790209-04-2012-000168-9	Aposentadoria	05/09/2012	10/12/2012	97
45	10790209-04-2012-000106-9	Aposentadoria	08/05/2012	26/07/2012	80
46	10790209-04-2012-000182-4	Aposentadoria	19/12/2012	19/02/2013	63
47	10790209-04-2012-000161-1	Aposentadoria	02/10/2012	05/12/2012	65
48	10790209-04-2012-000112-3	Aposentadoria	26/04/2012	19/07/2012	85
49	10790209-04-2012-000051-8	Aposentadoria	06/02/2012	06/03/2013	395
50	10790209-04-2012-000065-8	Aposentadoria	11/04/2012	06/03/2013	330
51	10790209-04-2012-000050-0	Aposentadoria	06/02/2012	06/06/2012	122



52	10790209-04-2012-000206-5	Aposentadoria	22/07/2012	06/12/2012	138
53	10790209-04-2012-000029-1	Aposentadoria	06/02/2012	Não disponível	
54	10790209-04-2012-000074-7	Aposentadoria	18/01/2012	Não disponível	
55	10790209-04-2012-000133-6	Aposentadoria	08/06/2012	30/11/2012	176
56	10790209-04-2012-000013-5	Aposentadoria	12/01/2012	Não disponível	
57	10790209-04-2012-000026-7	Aposentadoria	22/03/2012	24/05/2012	64
58	10790209-04-2012-000090-9	Aposentadoria	09/03/2012	26/11/2012	263
59	10790209-04-2012-000118-2	Aposentadoria	12/05/2012	25/07/2012	75
60	10790209-04-2012-000014-3	Aposentadoria	18/01/2012	Não disponível	
61	10790209-04-2012-000139-5	Aposentadoria	06/07/2012	10/09/2012	67
62	10790209-04-2012-000070-4	Aposentadoria	18/04/2012	Não disponível	
63	10790209-04-2012-000047-0	Aposentadoria	03/02/2012	05/06/2012	124
64	10790209-04-2012-000094-1	Aposentadoria	15/03/2012	Não disponível	
65	10790209-04-2012-000103-4	Aposentadoria	29/02/2012	27/06/2012	120
66	10790209-04-2012-000030-5	Aposentadoria	11/04/2012	Não disponível	
67	10790209-04-2012-000085-2	Aposentadoria	02/03/2012	15/06/2012	106
68	10790209-04-2012-000111-5	Aposentadoria	26/04/2012	29/01/2013	279
69	10790209-04-2012-000120-4	Aposentadoria	24/05/2012	Não disponível	
70	10790209-04-2012-000129-8	Aposentadoria	08/06/2012	Não disponível	
71	10790209-04-2012-000080-1	Aposentadoria	02/03/2012	Não disponível	
72	10790209-04-2012-000041-0	Aposentadoria	04/02/2012	01/06/2012	119
73	10790209-04-2012-000092-5	Aposentadoria	15/03/2012	27/06/2012	105
74	10790209-04-2012-000061-5	Aposentadoria	01/02/2012	09/06/2012	130
75	10790209-04-2012-000165-4	Aposentadoria	05/10/2012	05/12/2012	62
76	10790209-04-2012-000028-3	Aposentadoria	09/03/2012	25/05/2012	78
77	10790209-04-2012-000203-0	Aposentadoria	05/10/2012	05/12/2012	62
78	10790209-04-2012-000110-7	Aposentadoria	26/04/2012	29/01/2013	279
79	10790209-04-2012-000088-7	Aposentadoria	09/03/2012	15/06/2012	99
80	10790209-04-2012-000128-0	Aposentadoria	08/06/2012	Não disponível	
81	10790209-04-2012-000048-8	Aposentadoria	03/02/2012	05/06/2012	124
82	10790209-04-2012-000036-4	Aposentadoria	28/02/2012	30/05/2012	93
83	10790209-04-2012-000079-8	Aposentadoria	19/04/2012	Não disponível	
84	10790209-04-2012-000098-4	Aposentadoria	22/03/2012	27/06/2012	98
85	10790209-04-2012-000054-2	Aposentadoria	28/02/2012	Não disponível	
86	10790209-04-2012-000056-9	Aposentadoria	01/02/2012	08/06/2012	129
87	10790209-04-2012-000175-1	Aposentadoria	05/09/2012	13/12/2012	100
88	10790209-04-2012-000169-7	Aposentadoria	05/09/2012	10/12/2012	97
89	10790209-04-2012-000108-5	Aposentadoria	10/05/2012	26/07/2012	78
90	10790209-04-2012-000107-7	Aposentadoria	08/05/2012	26/07/2012	80
91	10790209-04-2012-000126-3	Aposentadoria	08/06/2012	Não	



				disponível	
92	10790209-04-2012-000153-0	Aposentadoria	02/10/2012	05/12/2012	65
93	10790209-04-2012-000081-0	Aposentadoria	15/03/2012	13/06/2012	91
94	10790209-04-2012-000060-7	Aposentadoria	01/02/2012	Não disponível	
95	10790209-04-2012-000163-8	Aposentadoria	23/08/2012	Não disponível	
96	10790209-04-2012-000059-3	Aposentadoria	01/02/2012	09/06/2012	130
97	10790209-04-2012-000032-1	Aposentadoria	28/02/2012	28/05/2012	91
98	10790209-04-2012-000096-8	Aposentadoria	15/03/2012	27/06/2012	105
99	10790209-04-2012-000035-6	Aposentadoria	28/02/2012	30/05/2012	93
100	10790209-04-2012-000109-3	Aposentadoria	11/06/2012	Não disponível	
101	10790209-04-2012-000046-1	Aposentadoria	03/02/2012	05/06/2012	124
102	10790209-04-2012-000173-5	Aposentadoria	19/08/2012	13/12/2012	117
103	10790209-04-2012-000019-4	Aposentadoria	11/04/2012	Não disponível	
104	10790209-04-2012-000204-9	Aposentadoria	05/10/2012	05/12/2012	62
105	10790209-04-2012-000154-9	Aposentadoria	02/10/2012	05/12/2012	65
106	10790209-04-2012-000034-8	Aposentadoria	28/02/2012	30/05/2012	93
107	10790209-04-2012-000049-6	Aposentadoria	03/02/2012	Não disponível	
108	10790209-04-2012-000200-6	Aposentadoria	02/10/2012	04/12/2012	64
109	10790209-04-2012-000202-2	Aposentadoria	05/10/2012	05/12/2012	62
110	10790209-04-2012-000093-3	Aposentadoria	15/03/2012	27/06/2012	105
111	10790209-04-2012-000083-6	Aposentadoria	28/02/2012	Não disponível	
112	10790209-04-2012-000067-4	Aposentadoria	11/04/2012	Não disponível	
113	10790209-04-2012-000033-0	Aposentadoria	28/02/2012	28/05/2012	91
114	10790209-04-2012-000166-2	Aposentadoria	09/03/2012	27/09/2012	203
115	10790209-04-2012-000027-5	Aposentadoria	15/03/2012	Não disponível	
116	10790209-04-2012-000058-5	Aposentadoria	01/02/2012	09/06/2012	130
117	10790209-04-2012-000136-	Aposentadoria	15/05/2012	17/08/2012	95
118	10790209-04-2012-000113-	Aposentadoria	30/04/2012	20/07/2012	82
119	10790209-04-2012-000100-0	Aposentadoria	22/03/2012	Não disponível	
120	10790209-04-2012-000086-0	Aposentadoria	02/03/2012	15/06/2012	106
121	10790209-04-2012-000170-0	Aposentadoria	31/08/2012	10/12/2012	102
122	10790209-04-2012-000087-9	Aposentadoria	09/03/2012	Não disponível	
123	10790209-04-2012-000151-4	Aposentadoria	13/07/2012	Não disponível	
124	10790209-04-2012-000053-4	Aposentadoria	16/02/2012	08/06/2012	114
125	10790209-05-2012-000038-0	PENSÃO	28/03/2012	06/08/2012	132
126	10790209-05-2012-000070-3	PENSÃO	18/08/2012	11/12/2012	116
127	10790209-05-2013-000001-3	PENSÃO	06/12/2012	26/03/2013	111
128	10790209-05-2012-000024-0	PENSÃO	02/01/2012	18/05/2012	138
129	10790209-05-2012-000045-2	PENSÃO	07/03/2012	23/08/2012	170
130	10790209-05-2012-000053-3	PENSÃO	26/06/2012	31/08/2012	67
131	10790209-05-2012-000067-3	PENSÃO	30/08/2012	10/12/2012	103



132	10790209-05-2012-000069-0	PENSÃO	24/05/2012	11/12/2012	202
133	10790209-05-2013-000019-6	PENSÃO	11/12/2012	05/04/2013	116
134	10790209-05-2012-000061-4	PENSÃO	29/07/2012	21/11/2012	116
135	10790209-05-2012-000025-8	PENSÃO	10/03/2012	21/05/2012	73
136	10790209-05-2012-000035-5	PENSÃO	01/03/2012	13/07/2012	135
137	10790209-05-2013-000011-0	PENSÃO	23/11/2012	06/03/2013	104
138	10790209-05-2012-000058-4	PENSÃO	18/06/2012	13/11/2012	149
139	10790209-05-2012-000047-9	PENSÃO	18/03/2012	15/10/2012	212
140	10790209-05-2012-000028-2	PENSÃO	01/01/2012	23/05/2012	144
141	10790209-05-2012-000043-6	PENSÃO	11/04/2012	27/08/2012	139
142	10790209-05-2012-000040-1	PENSÃO	15/02/2012	13/08/2012	181
143	10790209-05-2012-000034-7	PENSÃO	02/03/2012	17/07/2012	138
144	10790209-05-2012-000066-5	PENSÃO	11/09/2012	10/12/2012	91
145	10790209-05-2012-000052-5	PENSÃO	17/05/2012	31/08/2012	107
146	10790209-05-2012-000048-7	PENSÃO	05/05/2012	24/08/2012	112
147	10790209-05-2013-000002-1	PENSÃO	16/12/2012	05/03/2013	80
148	10790209-05-2012-000065-7	PENSÃO	17/09/2012	07/12/2012	82
149	10790209-05-2013-000013-7	PENSÃO	27/11/2012	27/03/2013	121
150	10790209-05-2012-000019-3	PENSÃO	01/01/2012	15/05/2012	136
151	10790209-05-2013-000007-2	PENSÃO	04/12/2012	05/03/2013	92
152	10790209-05-2012-000062-2	PENSÃO	14/08/2012	21/11/2012	100
153	10790209-05-2012-000030-4	PENSÃO	06/03/2012	19/07/2012	136
154	10790209-05-2012-000050-9	PENSÃO	06/06/2012	27/08/2012	83
155	10790209-05-2013-000008-0	PENSÃO	08/11/2012	27/03/2013	140
156	10790209-05-2013-000003-0	PENSÃO	12/11/2012	05/03/2013	114
157	10790209-05-2012-000063-0	PENSÃO	04/08/2012	26/11/2012	115
158	10790209-05-2012-000046-0	PENSÃO	27/04/2012	23/08/2012	119
159	10790209-05-2013-000005-6	PENSÃO	14/11/2012	06/03/2013	113
160	10790209-05-2013-000010-2	PENSÃO	29/11/2012	05/03/2013	97
161	10790209-05-2012-000044-4	PENSÃO	27/01/2012	15/10/2012	263
162	10790209-05-2013-000016-1	PENSÃO	02/12/2012	27/03/2013	116
163	10790209-05-2013-000009-9	PENSÃO	03/12/2012	05/03/2013	93
164	10790209-05-2012-000023-1	PENSÃO	10/02/2012	18/05/2012	99
165	10790209-05-2012-000042-8	PENSÃO	07/05/2012	20/08/2012	106
166	10790209-05-2012-000060-6	PENSÃO	22/06/2012	26/11/2012	158
167	10790209-05-2013-000015-3	PENSÃO	20/12/2012	26/03/2013	97

Ressalte-se que para considerar o descumprimento do prazo de cadastramento, pela Entidade, dos 30 atos que não se encontram disponíveis ao respectivo órgão de controle interno, em razão de terem sido diligenciados e devolvidos pelo Controle Interno, via SISACnet, foi verificada a data de recebimento do respectivo processo de aposentadoria/pensão nesta CGU-Regional/CE. Acrescente-se que o ato de aposentadoria da servidora de matrícula Siape nº 0293011, além de não estar disponível, no sistema SISAC, para o controle interno, não consta a entrada do respectivo processo de aposentadoria no Sistema de acompanhamento de processos desta CGU-Regional/Ce.

Tendo sido solicitado justificativas, a Unidade informou, por meio do Documento da



DIPAP/CAPES/PROGEP/UFC, de 24/04/2013, que estariam agilizando o atendimento às diligências, referentes aos atos não disponibilizados, mobilizando um maior contingente de servidores no setor para o encaminhamento dos atos, com a maior brevidade possível.

Causa

Fragilidades nas rotinas e no dimensionamento dos servidores da área de recursos humanos para o registro de atos de aposentadoria e pensão no SISAC.

Manifestação da Unidade Examinada

A Entidade apresentou, em atenção ao Relatório de Auditoria Preliminar nº 201305978, referente à prestação de contas de 2012, mediante cópia do Ofício PROGEP/UFC/2013 nº 1658, de 19/07/2013, do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, as seguintes informações/documentação sobre as ocorrências apontadas:

“O ponto de auditoria ora enfrentado aborda matéria já analisada no item 4.1.1.1 do Relatório Preliminar 201305978 (item 1.6.1.18 do Acórdão 1853/2012-Prestação de Contas 2008), razão pela qual reiteramos os exatos termos anteriormente colocados; “Consoante sugerido por essa Auditoria Interna quando da emissão do Ofício Nº 407/2013/AUDIN/UFC, apresentamos as melhorias no departamento responsável pelo cadastramento” (Doc 07 e Doc 08), que culminam na regularização da rotina dos atos SISAC pertinentes ao ano em curso.”

Registre-se, por oportuno, que dos 167 atos SISAC apontados com pendências 136 materializam o cadastramento/encaminhamento intempestivo, não havendo, neste momento, outra ação a ser adotada que não a alteração da atual rotina de controle, medida já providenciada conforme acima exposto. Relativamente aos 31 atos remanescentes, informamos que esta PROGEP está adotando as providências cabíveis à regularização da situação.”

A UFC apresentou o Documento s/n do Diretor da Divisão de Provimentos de Aposentadoria e Pensões/CAPES/PROGEP/UFC, de 18/07/2013, com as seguintes informações:

“Tendo em vista as considerações formuladas sobre o envio de atos de concessão de aposentadoria e pensões concernentes aos servidores da Universidade Federal do Ceará, esclarecemos que foi estabelecida uma nova rotina de trabalho focada no atendimento das demandas dos órgãos de controle.

Para este trabalho, contamos com o aumento de funcionários no setor, com sua adequada capacitação e envolvimento nas atividades desenvolvidas, visando maior agilidade no encaminhamento das informações pertinentes aos atos cadastrados no SISAC.

Atualmente, realizamos, sistematicamente, o cadastro dos atos no sistema SISAC, de forma a evitar que sejam enviados fora do prazo estabelecido pelo TCU, inclusive possibilitando alguma eventual correção, caso necessária, ainda dentro do prazo regulamentar.

Em relação ao ano de 2013, os atos vêm sendo cadastrados e disponibilizados em tempo hábil ao SISAC NET, sobretudo os atos de aposentadoria. Quanto aos atos de pensão civil, entraves de natureza operacional do sistema SIAPE têm causado retardamento na implantação do benefício, acarretando uma demora no registro e



disponibilização desses atos, porquanto, a maioria das pensões civis tem vigência a partir do dia da ocorrência do óbito do instituidor, sendo esta a data inicial do prazo de 60 dias para disponibilização do ato à CGU.”

Análise do Controle Interno

Da análise das justificativas, há evidências que ocorreu um incremento no controle da Entidade no que tange ao cadastramento no SISAC dos atos de concessão de aposentadoria, no prazo estabelecido no §7º da IN TCU nº. 55/2007, que é de 60(sessenta) dias contados da data de publicação do ato, haja vista verificar-se, conforme relação apresentada pela UFC, que de 112 atos de aposentadoria concedidos no período de janeiro a junho/2013, somente 3 não foram disponibilizados ao controle interno no referido prazo.

Ressalve-se, no entanto, a necessidade da adoção de procedimentos que possibilitem o cumprimento do referido prazo para o cadastramento no sistema SISAC, no tocante aos atos de concessão de pensão, lembrando que, conforme o inciso I do art. 7º da IN TCU nº 55/2007, o prazo de 60 (sessenta dias) é contado da data de publicação do ato.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar ações e rotinas visando assegurar o registro tempestivo dos atos de concessão de aposentadorias e pensões no Sistema SISAC, em cumprimento ao art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

6.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

6.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

6.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades na gestão de pessoal decorrentes de inconsistências relativas ao pagamento de vantagens e ausência de lançamentos no sistema Siape, gerando impacto financeiro em 2012 no valor de R\$ 283.553,75.

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento de 315 servidores da UFC, incluídos o HUWC e a MEAC, representando aproximadamente 3,25% do total de 9.701 (5.333 servidores, 3.028 aposentados e 1.340 pensionistas), por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Por meio do Ofício-Circular nº 120/2012/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 29/6/2012, foram apresentadas as ocorrências de auditoria na área de pessoal, na forma da Nota Técnica nº 1.245/2012/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 18/6/2012, e anexos. Em atendimento, a UFC apresentou, mediante o Ofício nº 3174/2012/DAP/SRH, de 31/10/2012, encaminhado pelo Ofício 096/2012/AUDIN/UFC, de 01/11/2012, informações/documentação sobre parte das inconsistências encontradas. Por ocasião da auditoria de gestão de 2012, foram apresentados, ainda, os Ofícios PROGEP/UFC nº 759, de 16/04/2013, nº 924, de 06/05/2013, nº 933, de 07/05/2013, nº 963, de 10/05/2013, nº 988, de 14/05/2013 e nº 1004, de 16/05/2013. Do exame, verificou-se que restaram pendentes as ocorrências listadas no quadro a seguir:



Ocorrências	Fato	Quantidade	Impacto Financeiro no Exercício (R\$)
SERVIDORES COM DESCONTO DE FALTAS AO SERVIÇO NA FOLHA, SEM O RESPECTIVO REGISTRO NO CADASTRO	Das 21 situações relacionadas, 14 encontram-se pendentes, tendo em vista que embora a Unidade tenha justificado que o desconto de faltas detectado refira-se somente a atrasos, evidenciou-se, nos cartões de ponto apresentados de 11 servidores, divergências no cumprimento da carga horária e/ou ainda o registro de faltas e no tocante a 3 servidores, a Entidade não apresentou os respectivos cartões de ponto de janeiro/2012. Ressalte-se ainda que a UFC não se manifestou sobre o fato dessas faltas não terem sido registradas no SIAPE, bem como quanto às divergências relacionadas à carga horária.	14	-
SERVIDORES COM OCORRÊNCIA DE FALTA AO SERVIÇO POR MAIS DE 30 DIAS CONSECUTIVOS	Das 6 situações relacionadas, 5 encontram-se pendentes, sendo que no tocante a 3, foram apresentados Despachos da SRH/UFC, solicitando à consideração do Reitor, para em caso de assentir, deflagre a abertura do regular processo administrativo disciplinar, nomeando a respectiva comissão processante, constando dos mesmos encaminhamento, em 01.11.12, à Procuradoria para pronunciamento. Ressalte-se que, apesar de solicitado, não foi apresentada a referida manifestação. Acrescente-se ainda que, conforme histórico dos processos, consta a entrada na Procuradoria (RC00) somente em 15.04.2013.	5	15.170,81
SERVIDORES COM PARCELA DE DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO INTERROMPIDA OU PRAZO E/OU VALOR ALTERADOS - SERVIDOR.	Das 92 situações relacionadas, 31 encontram-se pendentes por falta de encaminhamento da documentação para comprovação da regularidade da interrupção da reposição ao arário. De se ressaltar que, em se tratando de questões judiciais, é necessário comprovar se as decisões ainda detêm força executória.	31	-
SERVIDORES COM INGRESSO NO CARGO EFETIVO APÓS 25/11/1995 RECEBENDO QUINTOS.	Das 5 situações de servidores que recebem quintos nos cargos efetivos cujo ingresso ocorreu após 25/11/1995, foram sanadas 4, restando pendente a regularização da inconsistência relativa a 1 servidor, tendo em vista a incorporação de função em cargo efetivo (Professor Adjunto) cujo ingresso ocorreu após a referida data (12/07/1996). Ressalte-se que a função incorporada foi desempenhada pelo servidor quando do exercício do cargo (Professor Titular) pelo qual foi aposentado em 29/08/1991.	1	3.214,80
PENSIONISTA, FILHA MAIOR SOLTEIRA QUE TAMBÉM É OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO PERMANENTE	Foi detectada 1 ocorrência de pagamento cumulativo de pensão à filha maior solteira com cargo público permanente. Em que pese ter sido solicitado, a Unidade não se manifestou a respeito dessa ocorrência.	1	4.460,69
SERVIDORES PERCEBENDO A OPÇÃO PELO CARGO EM COMISSÃO DAS/CD AINDA NOS TERMOS DA LEI 8.911/94	Foram relacionados 41 servidores que percebiam a opção referente ao cargo em comissão/CD ainda nos termos dos dispositivos revogados da Lei 8.911/94 (Vencimento+Representação Mensal e GADF). Foi solicitado a UFC verificar a legalidade do pagamento da opção de função a esses servidores, e, na hipótese de o servidor ter direito ao pagamento da parcela, corrigir para a nova situação "parcela única" conforme disposto na Lei nº 10.470, de 25/06/2002. Verificou-se, nas fichas financeiras de 38 servidores, que a UFC alterou, a partir de maio/junho/2012, a forma de cálculo para parcela única na rubrica 00903-opção de função-aposentado, nos termos da referida Lei nº 10.470/2002, apresentando os mapas de funções dos respectivos servidores, com o intuito de comprovar o direito à incorporação da vantagem "opção de função" nos respectivos proventos. Conforme consta na Nota Técnica nº 593/2010/COGES/DENOP/SRH/MP, de 10/06/2010, entende-se cabível o pagamento da vantagem decorrente da opção prevista no art. 2º, da Lei nº 8.911, de 1994, a todos aqueles que até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham atendido os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193, da Lei nº 8.112/90, ainda que sem o requisito para a aposentadoria em qualquer modalidade. De acordo com os referidos mapas de funções, não ficou comprovado, no tocante a 5 servidores, o cumprimento, até 18.01.1995, dos requisitos temporais do art. 193 da Lei nº 8.112/90, exigidos para receber a vantagem da opção de função. A UFC informou, com relação a 2 servidores, que os mesmos não percebem rubrica com denominação do art. 193 da Lei nº 8.112/90. Ressalte-se, entretanto, que a vantagem questionada encontra-se paga na citada rubrica 00903, que trata da opção de função a aposentado. Com relação a 1 servidora, verificou-se que não consta no mapa apresentado os códigos das funções exercidas. Relativamente a 3 servidores, não houve manifestação da Unidade, permanecendo, conforme suas fichas financeiras de maio/2013, inalterada a forma de cálculo da vantagem "opção de função".	9	219.476,14



PAGAMENTO DE PARCELAS REFERENTES A QUINTOS/DÉCIMOS EM RUBRICAS INDEVIDAS	Foi identificado 1 servidor aposentado, em que consta de seus proventos, conforme fichas financeiras de abril/2013, a vantagem de quintos/décimos na rubrica 82107-VPNI ART.62 LEI 8.112/90, no valor de R\$ 921,00, correspondente a 10/10 de DAS-1 (de acordo com o módulo PIF), concomitante com a parcela referente a quintos/décimos na rubrica 416 DIFERENÇA IND ART 8 L.7923/89, no valor de R\$ 828,47. Em que pese ter sido solicitado, a Unidade não justificou a ocorrência apontada.	1	10.770,11
SERVIDORES/INSTITUIDORES/PENSIONISTAS COM REMUNERAÇÃO SUPERIOR AO TETO (COM RUBRICA SEM INCIDÊNCIA PARA ABATE TETO).	Foi relacionada 1 situação, tendo em vista a ausência de inclusão, na base de cálculo do abate teto, de rubrica de decisão judicial, sendo que tal inconsistência foi corrigida, uma vez que o valor que vinha sendo pago nessa rubrica passou a integrar, a partir de março/2012, outra rubrica com incidência do abate teto. Todavia, permanece a pendência até a adoção das providências anunciadas pela Unidade, quanto à reposição ao erário dos valores devidos pelo ex-servidor/pensionista.	1	
PENSÕES CONCEDIDAS APÓS 19-02-2004 CADASTRADAS NO SIAPE EM TIPOS MENORES QUE 52	Foi detectado 1 benefício de pensão, cujo óbito ocorreu após 19.02.2004, que continua implantado no tipo de pensão 13, quando o correto seria o tipo de pensão 54, que é código aplicado para as pensões instituídas após 19.02.2004, pois, uma vez implantado nesse código, o valor da pensão é calculado automaticamente, pelo sistema SIApe, observando as regras vigentes estabelecidas na Lei nº. 10.887/2004.	1	16.800,68
SERVIDORES QUE RECEBEM QUINTOS/DÉCIMOS PELO MÓDULO PIF CONCOMITANTE COM PAGAMENTO JUDICIAL PARA O MESMO OBJETO	Foram relacionadas 2 situações de servidores que recebem quintos/décimos pelo módulo de cadastro e pagamento de parcela incorporada de função-PIF concomitantemente com valor judicial. Em que pese ter sido solicitado, a Unidade não se manifestou sobre a ocorrência apontada.	2	
SERVIDORES E PENSÃO COM SOMATÓRIO DE REMUNERAÇÃO / PROVENTO / PENSÃO SUPERIOR AO LIMITE ESTABELECIDO NO INCISO XI, ART. 37, CF, COM PAGAMENTO NA BASE SIAPE.	Das 10 situações relacionadas, 9 encontram-se pendentes em razão da ausência de manifestação sobre os acertos financeiros decorrentes do pagamento de remuneração/provento acima do teto remuneratório, seja pela exclusão de alguma parcela que deveria compor a base de cálculo do limite constitucional, e/ou pela inobservância ao disposto na Nota Técnica nº 1.245/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, de 18/06/2012, no tocante a essa trilha, de que as parcelas de meses anteriores deve observar a soma da remuneração do mês a que se refere, para fins de aplicação do limite. Ressalte-se, com relação aos 2 servidores amparados por decisão judicial para a não incidência no abate-teto do valor correspondente ao abono de permanência, foi solicitado justificativa, tendo em vista que o valor do referido abono é variável, para a implantação da rubrica judicial, a título de devolução do abate-teto em valor fixo. A UFC apresentou despacho da Diretora da DIPAG/CAPES/PROGEP, de 14/05/2013, informando que a decisão judicial foi cadastrada no SICAJ com o objeto 136, com assunto de cálculo 21, ou seja só com reajuste linear, como foi orientado pelo MP. Entretanto, a justificativa não é satisfatória, haja vista não ter sido apresentada a referida orientação.	9	
SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENTO DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO RECEBIDO.	Foram relacionadas 14 servidores que nos últimos 5 anos devolveram valor inferior na rubrica 00098 – restituição de férias, ao percebido a título de adiantamento de férias no SIApe, contrariando o disposto na legislação em vigor. Verificou-se a regularidade no tocante 9 servidores, restando pendente a situação de 5 servidores, haja vista não ter sido comprovada a restituição dos valores referentes à devolução do adiantamento de férias em valor inferior ao recebido.	5	13.660,52
SERVIDORES QUE RECEBEM VANTAGENS CALCULADAS SOBRE GAE E QUE NÃO RECEBEM GAE	Foi relacionada 1 servidora aposentada que recebe vantagem em rubrica com denominação de GAE, entretanto, verifica-se, conforme ficha financeira de abril/2013, tratar-se de erro de implantação do valor do ATS sobre o art. 184-I, que foi lançado indevidamente na rubrica 00040 GAE ART.184 INC I L1711/52, quando o correto seria na rubrica 00041-ART.184 I L1711/52-ANUÊNIO. Em que pese ter sido solicitado, a Unidade não se manifestou a respeito do assunto.	1	-
RUBRICAS COM VALOR INFORMADO, SEQ. 1 A 5, NO MÊS DE NOVEMBRO, INCIDINDO PARA O	Foram relacionadas 7 servidores que tiveram valores lançados manualmente, na sequência 1, no mês de novembro/2011, posterior ao mês de pagamento da gratificação natalina/13º salário, com incidência para o cálculo da gratificação natalina/13º salário, sendo que 5, na	7	-



CÁLCULO GRAT.NATALINA/13 SALARIO. DA	rubrica 82462-incentivo à qualificação, dos quais 4 pela implantação inicial dessa vantagem em suas fichas financeiras e 1 pela alteração do valor do vencimento base, e em consequência o valor da respectiva vantagem, bem como do percentual do incentivo à qualificação que passou de 10% para 27%. Os outros 2, na rubrica 82606-retribuição por titulação, 1 pela alteração da classe de mestrado para doutorado e o outro pela mudança do posicionamento. Considerando, entretanto, que não foi apresentada a documentação comprobatória, não foi possível certificar a legalidade desses pagamentos.		
RUBRICAS COM VALOR INFORMADO, NO MÊS DE NOVEMBRO, NÃO INCIDINDO PARA O CÁLCULO GRAT.NATALINA/13 SALARIO. DA	A UFC informou, no tocante às vantagens que não incidiram para o cálculo do 13º salário constantes das rubricas 82737 e 66, tratar-se de benefício Per capita/Saúde Complementar e de Grat. Encargo Curso/Concurso, justificando, dessa forma, os citados pagamentos. Ressalte-se, entretanto, que se verificou, ainda, nas fichas financeiras de 2011 das 2 servidoras, pagamento de diferenças, na rubrica 82462-incentivo à qualificação, sequência 6, sendo 1 pela implantação dessa vantagem, e a outra pela alteração do percentual. Considerando, entretanto, que não foi apresentada documentação comprobatória, não foi possível verificar a consistência dos respectivos pagamentos.	2	
APOSENTADOS COM FUNDAMENTOS SEM PARIDADE, RECEBENDO RUBRICAS INCOMPATÍVEIS. COM	Foi relacionada 1 situação de servidor aposentado, cujo pagamento dos proventos não está parametrizado de forma automatizada guiada pelo cadastro do servidor. Em que pese ter sido solicitado, a Unidade não se manifestou sobre o assunto.	1	
SERVIDORES APOSENTADOS PELA EC 41 OU POSTERIOR COM VALOR DO VB INFORMADO. COM	Foram identificados 67 servidores aposentados com fundamentos na EC nº 41 e 47 percebendo proventos que não tenham sido gerados pelo cálculo automático. Em que pese ter sido solicitado, não houve manifestação da Unidade sobre o assunto.	67	
Total	273	158	283.553,75

Ressalte-se que as falhas e fragilidades expostas nessa análise guardam correlação com as constatações registradas nos itens 2.1.1.2 e 6.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201203088 (Avaliação da Gestão 2011) no que diz respeito às inconformidades normativas ou deficiências procedimentais que causaram impacto financeiro e cujas recomendações encontram-se pendentes de atendimento.

Causa

Falhas na gestão de Recursos Humanos, notadamente falta de capacitação adequada para os servidores lotados na Superintendência, ausência de pronunciamento da área jurídica em processos de concessão de direitos, inexistência de procedimento rotineiro para monitoramento e prevenção de acumulações de cargo indevidas e ausência de rotina para acompanhamento da legislação de pessoal.

O Regimento da Reitoria da UFC, no que concerne às atribuições da Superintendência de Recursos Humanos, estabelece que a ela “*compete planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar todas as atividades inerentes à administração e desenvolvimento de recursos humanos do pessoal técnico-administrativo da Universidade Federal do Ceará*” e, ainda, “*a implementação de ações relacionadas com a execução da política de pessoal, para o corpo docente da Universidade*”. Desse modo, percebe-se que o Superintendente de Recursos Humanos não cumpriu a contento sua missão institucional, dando causa às falhas identificadas.

Manifestação da Unidade Examinada



A Entidade apresentou, em atenção ao Relatório de Auditoria Preliminar nº 201305978, referente à prestação de contas de 2012, mediante cópias dos Ofícios PROGEP/UFC/2013 nº 1004, de 16/05/2013, 1569, de 08/07/2013, e 1658, de 19/07/2013, do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, as seguintes informações/documentação sobre as ocorrências apontadas:

“Considerando o Ofício nº 384/2013/AUDIN/UFC, de 01 de julho de 2013, que encaminha Relatório Preliminar 201305978, esta Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas apresenta manifestação no sentido de esclarecer que, de acordo com os registros que ora encaminhamos em anexo, as pendências estampadas no ponto “5.2 – Remuneração, Benefícios e Vantagens” sob ocorrência “Servidores com devolução ao erário interrompida ou com prazo e/ou valores alterados” (Nota Técnica 1245/2012 – CGU- Trilha 08A) remanesçam apenas em relação a 13 servidores, e não a 33, conforme apontado pelo mencionado relatório. Saliente-se que as respostas relativas a este ponto, foram encaminhadas por intermédio do ofício 3174/2012/DAP/SRH, de 31 de outubro de 2012.

Ressalte-se que, em relação ao universo de servidores que tiveram parcelas de reposição ao erário interrompida em virtude de decisão judicial, não houve posterior determinação da Procuradoria Geral da UFC, razão pela qual esta PROGEP manteve a suspensão da reposição.

Por fim, informamos que a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas continua seus trabalhos no sentido de sanar as pendências apontadas pelo relatório ora analisado.”

A respeito dos 5 servidores sobre os quais recai ocorrência de falta do serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos, apresenta-se abaixo relatório sobre a situação atual de cada servidor:

- M.S.L.N., matrícula SIAPE 1166459: Foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 23067 -P24523/12-25 após parecer favorável da Procuradoria-Geral desta Universidade à abertura do processo, nos moldes do artigo 133, da Lei nº 8.112/90, pautado pela ampla defesa e contraditório, visando apurar se a ausência da servidora ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, foi ou não intencional. Encaminha-se em anexo o processo contendo a Portaria nº 2244 (Doe 12), de 28 de junho de 2013, publicada em 03 de julho de 2013, de constituição da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar.*
- J.M.S.M., matrícula SIAPE 291717: Foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 23067-P24520/12-37 após parecer favorável da Procuradoria-Geral desta Universidade à abertura do processo, nos moldes do artigo 133, da Lei nº 8.112/90, pautado pela ampla defesa e contraditório, visando apurar se a ausência da servidora ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, foi ou não intencional. Encaminha-se em anexo o processo contendo a Portaria nº 2245 (Doe 13), de 28 de junho de 2013, publicada em 03 de julho de 2013, de constituição da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar.*



- *M.M.R.N., matrícula SIAPE 1362076: Foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 23067-P24524/12-98 após parecer favorável da Procuradoria-Geral desta Universidade pela abertura do processo, nos moldes do artigo 133, da Lei nº 8.112/90, pautado pela ampla defesa e contraditório, visando apurar se a ausência da servidora ao serviço, por mais de trinta dias consecutivos, foi ou não intencional. Encaminha-se em anexo o processo contendo a Portaria nº 2246 (Doe 14), de 28 de junho de 2013, publicada em 03 de julho de 2013, de constituição da Comissão do Processo Administrativo Disciplinar.*
- *M.D.R.L., matrícula SIAPE 1421924: instaurado o Processo Administrativo Disciplinar nº 23067 - P24521112-08, nos termos da Lei 8.112/90, aplicando subsidiariamente no que couber a Lei 9.784/99, com a finalidade de apurar os fatos, pautando o procedimento nos princípios da ampla defesa e contraditório, conforme orientações da Procuradoria-Geral da UFC. Encaminha-se em anexo o processo (Doe 15) contendo a Ata de Instalação dos Trabalhos da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, constituída pela Portaria nº 660, de 26 de fevereiro de 2013, publicada no DOU em 23 de abril de 2013, O processo foi encerrado (Termo de Encerramento e Remessa em anexo) e encontra-se na Procuradoria-Geral da UFC para que, antes de ser julgado pelo Reitor desta Universidade, sejam apreciados os seus aspectos formais e materiais.*
- *F. E. R.F., matrícula SIAPE: O Processo Administrativo nº 23067.P24813/12-13 aberto em nome do servidor foi extraviado. Desta maneira, foi providenciado o encaminhamento de novo Processo Administrativo (P14237/13-51) - contendo em seus autos a ficha funcional do servidor - à Assessoria de Legislação e Normas (ALN) da PROGEP para que essa proceda à análise da situação funcional do servidor, e após, remeta o processo ao Reitor da UFC, para, em caso de assentir ao que se sugere, deflagre a abertura do regular Processo Administrativo Disciplinar, nomeando respectiva Comissão Processante.*

Com relação à ocorrência “Rubricas com valor informado, seq. 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da “grat. Natalina” e “Rubrica com valor informado, no mês de novembro, não incidindo para o cálculo da grat.natalina”, encaminhamos o ofício 1004/2013/PROGEP/UFC(DOC. 45), o qual traz consideração da Divisão de Pagamento de Pessoal Ativo, com as respectivas telas do SIAPE, ratificando a regularização da situação apontada.”

(Os nomes foram abreviados)

Análise do Controle Interno

Analisando a documentação/informações apresentadas, bem como os registros efetuados no Sistema SIAPE, verifica-se que continua pendente de comprovação a regularidade da situação dos servidores relacionados nas seguintes ocorrências:

- Com relação aos servidores matrículas nº 0292840, 1475962, 1255484, 0291694, 0291714, 3329709, 0292916, 1165900, 0292042, 1165910 e 1165859 com desconto de faltas ao serviço na folha, sem o respectivo registro no cadastro, conforme consta no



item 2.1.1.1 deste relatório, que trata da jornada de trabalho dos servidores lotados nos hospitais, foi apresentada cópia da Portaria nº 002, de 10/01/2011 e do Memorando nº 25/2012/DA/MEAC/UFC, referentes aos procedimentos adotados, pelo Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, para a flexibilização da jornada de trabalho no âmbito daqueles hospitais. Entretanto, mesmo com essa flexibilização, a documentação apresentada não foi suficiente para considerar regularizadas as inconsistências verificadas nos cartões de ponto dos citados servidores. Com relação aos servidores matrículas nº 1165963, 1363720 e 2434517, considerando a ausência de apresentação dos cartões de ponto do mês de janeiro/2012, não foi possível verificar se os descontos lançados nas fichas financeiras se referem somente a atrasos.

- Quanto aos 5 servidores com ocorrência de falta ao serviço por mais de 30 dias consecutivos, a UFC apresentou cópia dos processos administrativos disciplinares no tocante a 4, sobre os quais verificou-se o que se segue.

Servidoras matrículas nº 1166459 (Processo nº 23067.24523/12-25) e 291717 (23067.24520/12-37): as folhas 1 e 2 dos referidos processos apresentam as mesmas informações quanto aos períodos de afastamentos, tendo sido verificado, conforme consulta ao Siape (transação CACOOCORSE), que as informações são referentes à servidora matrícula nº 1166459, prejudicando, dessa forma, a apuração da possível infração disciplinar pela servidora de matrícula nº 291717.

Servidores de matrícula nº 1166459, 1362076 e 1421924: apesar da apresentação dos respectivos processos nº 23067.24523/12-25, 23067.024524/12-98 e 23067.24521/12-08, demonstrando que providências vêm sendo adotadas pelo Gestor para apuração das faltas cometidas pelos servidores, ressalte-se que a Entidade não observou ao disposto no art. 143 da Lei nº 8.112/90, o qual determina que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, tendo em vista, conforme os citados processos e o Siape, se verificar que os referidos servidores possuíam vários meses com desconto de 30 dias de faltas consecutivas, além de elevada quantidade de faltas em vários meses consecutivos ou não, desde o ano de 2010 ou 2011, extrapolando os limites previstos nos artigos 138 e 139 da Lei nº 8.112/90, para caracterização da inassiduidade habitual ou abandono de cargo.

Além disso, constata-se do andamento dos referidos PADs, que não está sendo observado pela Entidade o § 7º do art. 133 da Lei nº 8.112/90, incluído pela Lei 9.527/1997, o qual dispõe que a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem, haja vista que, conforme consulta, em 22/08/2013, ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, verifica-se que os referidos processos ainda não foram concluídos, encontrando-se na seguinte situação:

Processo	Data de publicação do ato	Situação
23067.024521/12-08	22/04/2013	Encaminhado para julgamento
23067.024520/12-37	03/07/2013	Encaminhado para julgamento
23067.024523/12-25	03/07/2013	Instauração/instrução
23067.024524/12-98	03/07/2013	Encaminhado para julgamento



Com relação ao servidor matrícula 0293783, em que pese a manifestação dessa Entidade de que foi providenciado novo processo administrativo (P14237/13-51) em nome do servidor, além de não ter sido apresentada a respectiva documentação comprobatória, as medidas adotadas não se mostram tempestivas e eficazes para apurar as faltas cometidas pelo referido servidor.

- Dos 92 servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados relacionados, ressalte-se, inicialmente, que, dos 13 servidores que esta Entidade reconhece como pendentes, conforme o citado Ofício 1658/PROGEP/UFC, de 19/07/2013, 2 já haviam sido considerados sanados (matrículas nº 2165331 e 0293134).

Relativamente ao servidor de matrícula 0290070, tendo em vista a apresentação da cópia da GRU, de 25/05/2013, comprovando a reposição do valor devido pelo mesmo, considera-se também sanada a respectiva pendência.

Com relação aos 10 servidores de matrícula 1554232, 1483970, 0292260, 0290824, 1494928, 0293541, 0290891, 0291408, 1166306 e 0292330, considerando que até o presente momento (agosto/2013) não foi informado sequer o motivo que ampara a interrupção da reposição devida por eles, tampouco comprovada a reimplantação da respectiva reposição ao erário, confirma-se, dessa forma, a respectiva pendência.

Com relação aos outros 22 servidores considerados pendentes por este órgão de controle, 2 tiveram sua situação analisada, conforme descrito a seguir:

Servidor 1165677 – considerando, conforme cópia do Processo Administrativo nº 23067-P18181/07-00, bem como planilhas apresentadas, a comprovação da reposição devida pelo servidor, no valor de R\$ 1.080,30, a título de adicional de insalubridade, entende-se como sanada a pendência respectiva.

Servidor 0291836 – consta da cópia do Processo Administrativo nº 23067.P16188/03-46, que, mediante o Ofício nº 1620, de 05/10/2007, foi informado ao servidor que, a partir de outubro/2007, seria efetuada a reposição ao erário do adicional de insalubridade recebido indevidamente, no período de 31/03/2003 a 30/03/2005, por ocasião do seu afastamento, totalizando R\$ 761,05. Consta ainda no processo, cópia da ficha financeira de 2007 com a implantação da rubrica de reposição ao erário no valor de R\$ 677,44. Foi pensada ainda documentação referente ao seu afastamento para cursar Doutorado na UFC. Dentre esses documentos, consta comunicação do Chefe de Serviço de Endoscopia do HUWC/UFC, datada de 05/05/2004, informando que o referido servidor compensaria suas atividades prestando procedimentos na especialidade em turno de 4 (quatro) horas, sendo o restante das 20 horas contratadas, em forma de plantão de serviço. Considerando que a UFC não atestou a continuidade do desempenho das atividades laborais do servidor à época de seu afastamento, nem comprovou o restante da reposição devida pelo mesmo, a pendência permanece.

No tocante aos demais 20 servidores, a pendência continua em razão da ausência de apresentação da documentação referenciada no Ofício nº 3174/2012/DAP/SRH, de 31/10/2012, conforme indicado na tabela a seguir:

Nº	Matrícula Siape	Situação
1	1165492	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial- Processo P4937/11-84
2	0292520	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial- Processo P30019/08-23
3	0292992	
4	0292774	
5	0291423	
6	2202177	Pagamento do valor devido através de GRU-



		Processo P20958/10-84
7	0401320	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial- Processo P20376/11-70
8	1165886	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial – Processo P22584/12-49
9	0293779	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial- Processo P10483/11-53
10	0133211	Ressarcimento suspenso devido à apresentação de defesa administrativa - Processo P22738/11-30
11	1165425	Ressarcimento suspenso em virtude de decisão judicial - Processo P21637/06-20
12	1358842	Pagamento do valor devido através de GRU – Processo P1522/09-06
13	1166285	Pagamento suspenso no SIAPE 1166285 em virtude de exoneração para assumir cargo de professor (SIAPE 2166285) .Solicitou continuidade da reposição no cargo atual - P15187/09-33.
14	1165465	Ressarcimento suspenso em virtude de apresentação de laudo pericial - Processo P10473/11-08
15	1166518	Ressarcimento suspenso em virtude de apresentação de laudo pericial - Processo P10476/11-98
16	1362101	Ressarcimento suspenso em virtude de apresentação de laudo pericial - Processo P1049/11-46
17	0294200	Ressarcimento implantado, conforme Processo Administrativo P22582/12-13
18	0291351	Ressarcimento suspenso em virtude de apresentação de laudo pericial - Processo P10481/11-28
19	1165398	Ressarcimento suspenso em virtude de apresentação de laudo pericial - Processo P10480/11-65
20	1165524	Pagamento do valor devido através de GRU – Processo P1027/10-22

- Relativamente às inconsistências relacionadas a pagamentos de vantagens/benefícios, tais como, incorporação de quintos em cargo ocupado pelo servidor após 25/11/1995, pensão à filha maior solteira que também é ocupante de cargo público, parcela referente a quintos/décimos em duplicidade, pensão concedida após 19/2/2004 em desacordo com o disposto na Lei nº 10.887/2004, a Entidade não adotou medidas suficientes para regularização das impropriedades.

- Com relação aos 41 servidores que percebiam a opção pelo cargo em comissão CD ainda nos termos da Lei 8.911/94, verificou-se, no tocante a 38, que foi alterada a forma de cálculo da vantagem “opção de função” para parcela única, entretanto, desses 38, não ficou comprovada, no tocante a 5 servidores (1166556, 1166618, 0290243, 0289693 e 0290691), a legalidade da percepção da referida vantagem, haja vista não cumprirem até 18/01/1995, os requisitos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei nº 8.112/90, exigidos para fazer jus a incorporação dessa vantagem, e 1 servidora (0290858), verificou-se por não constar no mapa apresentado os respectivos códigos das funções.

Com relação aos outros 3 servidores (0288876, 1166549 e 0292409), verifica-se que permanecem com a vantagem da opção de função ainda nos termos da Lei nº 8.911/94, sem que haja até o presente momento (agosto/2013) manifestação da Entidade sobre a situação desses servidores.

- Rubricas com valor informado, sequencia 1 a 5, no mês de novembro, incidindo para o cálculo da grat.natalina/13 salário e não incidindo para o cálculo da grat.natalina/13 salário: estão pendentes em razão da ausência de apresentação da documentação que comprove o direito à alteração do posicionamento do servidor ou do certificado de titulação para a percepção da vantagem de incentivo à qualificação, ou a alteração do percentual da respectiva vantagem.



- No tocante à ocorrência Servidores (ativo/ aposentado) e pensão com somatório de remuneração/provento/pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, Art. 37, CF, com pagamento na base Siape, a UFC não adotou providências para restituição ao erário dos valores recebidos indevidamente, bem como quanto à implantação de mecanismos de controle para a observância, no caso do pagamento de parcelas de meses anteriores, à soma da remuneração do mês a que se refere, para fins de aplicação do limite.
- Com relação às ocorrências que tratam de Servidores/instituidores/pensionistas com remuneração superior ao teto (com rubrica sem incidência para abate teto), Servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido, foi verificada a ausência de comprovação da reposição de valores pagos indevidamente.
- No tocante às ocorrências relativas a servidores que recebem quintos/décimos pelo módulo PIF concomitante com pagamento judicial, aposentados com fundamentos sem paridade, recebendo rubricas incompatíveis e servidores aposentados pela EC 41 ou posterior com valor do VB informado, a Entidade não se manifestou.
- A Unidade também não adotou providências para a correção da inconsistência cadastral, quanto ao pagamento da vantagem do ATS sobre o Art. 184-I, da Lei 1.711/52, na rubrica 00040- GAE ART.184 INC I L1711/52.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar a documentação que ampare o registro das faltas constantes nos cartões de ponto do mês de janeiro/2012, serem consideradas somente como atrasos, bem como sobre as divergências encontradas no cumprimento da carga horária, referente aos servidores de matrículas nº 0292840, 1475962, 1255484, 0291694, 0291714, 3329709, 0292916, 1165900, 0292042, 1165910 e 1165859. Apresentar ainda os cartões de ponto do mês de janeiro/2012 dos servidores 1165963, 1363720 e 2434517, assim como a comprovação da adequabilidade dos respectivos horários à jornada de trabalho estabelecida para os mesmo.

Recomendação 2: Instruir corretamente o Processo Administrativo Disciplinar nº 23067.24520/12-37, relativamente à informação sobre as faltas cometidas pela servidora matrícula Siape nº 291717.

Recomendação 3: Comprovar os resultados dos processos administrativos disciplinares 23067.24523/12-25, 23067.24520/12-37, 23067.024524/12-98 e 23067.24521/12-08, que tratam, respectivamente da apuração de faltas cometidas pelos servidores de matrícula Siape nº 1166459, 291717, 1362076 e 1421924, tendo em vista os prazos estabelecidos no § 7º do art. 133 da Lei nº 8.112/90, incluído pela Lei 9.527/1997, para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário.

Recomendação 4: No tocante ao servidor matrícula Siape nº 0293783, adotar providências visando à efetiva apuração da situação funcional, sendo que, caso decidido pelo Reitor, seja deflagrada a abertura do regular processo administrativo disciplinar, conforme anunciado por essa Entidade.

Recomendação 5: Tendo em vista o disposto no art. 143 da Lei nº 8.112/90, caso a autoridade responsável dessa Universidade tome ciência de irregularidades relativas ao abandono de cargo ou inassiduidade habitual de servidores, adotar tempestivamente o procedimento sumário a que se refere o art. 133 da referida lei.



Recomendação 6: Implantar mecanismos de controle para a observância, no caso do pagamento de parcelas de meses anteriores, à soma da remuneração do mês a que se refere, para fins de aplicação do limite de subsídio e remuneração mensal estabelecido no inciso XI, Art. 37, CF/88.

Recomendação 7: Adotar medidas para regularização das inconsistências relacionadas a pagamentos de vantagens/benefícios, tais como, incorporação de quintos em cargo ocupado pelo servidor após 25/11/1995, pensão à filha maior solteira que também é ocupante de cargo público, parcela referente a quintos/décimos em duplicidade, pensão concedida após 19/2/2004 em desacordo com o disposto na Lei nº 10.887/2004, opção de função a 9 servidores que não preencheram ou não comprovaram os requisitos exigidos para fazer jus a tal vantagem. Providenciar, ainda, o ressarcimento dos valores pagos a maior, observando o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90 e suas alterações.

Recomendação 8: Adotar providências para restituição ao erário dos valores pagos indevidamente, no tocante a 10 servidores (ativo/ aposentado) e pensão com somatório de remuneração/ provento/pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, Art. 37, CF, com pagamento na base Siape, e a 5 servidores com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.

Recomendação 9: Apresentar a documentação que ampara a interrupção da reposição ao erário por parte de 31 servidores identificados com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados.

Recomendação 10: Apresentar a documentação que comprove os registros efetuados no Siape quanto à alteração do posicionamento do servidor e/ou para a percepção da vantagem de incentivo à qualificação, ou a alteração do percentual da respectiva vantagem, bem como o saneamento das pendências relacionadas a inconsistências verificadas no Siape, tais como pagamento da vantagem do ATS sobre o Art. 184-I, da Lei 1.711/52 de 1 servidora, na rubrica 00040, quando o correto seria na rubrica 00041.

7 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

7.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

7.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

7.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Determinação de quantitativo de refeições contratadas, sem fundamento em dados históricos ou técnicos.

Fato

A Universidade Federal do Ceará - UFC, por meio dos Pró-Reitores de Administração e de Assuntos Estudantis, promoveu a terceirização dos serviços de fornecimento de refeições para os *campi* de Fortaleza, Cariri, Quixadá e Sobral, nos Exercícios 2011 e 2012, respectivamente, por meio da Dispensa de Licitação nº 83/2011 (DL 83/2011) e Pregão Eletrônico nº 01/2012 (PE 01/2012).

Contrastando-se os termos de referência dos PE(s) 54/2011, que deu suporte à DL 83/2011, e 01/2012, verificou-se que a então Coordenadora do Restaurante



Universitário (CPF ***.075.583-**), responsável pelos dois termos de referência, não observou os dados históricos ou técnicos do fornecimento das refeições servidas para determinar o quantitativo de refeições a ser contratado no PE 01/2012.

Como se observa no Quadro a seguir, houve um aumento de 100% no número de desjejum em relação ao PE 54/2011, sem justificativa ou acréscimo de oferta nos *campi*. De igual modo, em relação ao quantitativo de almoço, houve um acréscimo de 40%, que também não teve aumento correspondente de oferta nos *campi*. Já em relação ao Jantar, que teve incremento dos *campi* do interior, observou-se um aumento de 10 vezes, sem se demonstrar o respectivo estudo técnico da ampliação desta oferta.

Quadro 1 – Comparativo entre os comensais servidos em 2010/2011 e o planejamento nos PE 54/2011 e PE 01/2012.

TRIMESTRE	Executado		Planejado	
	2010	2011	PE 54/2011	PE 01/2012
DESJEJUM				
JAN-MAR	10.550	10.776	9.000	25.200
ABR-JUN	14.284	10.265	16.800	30.240
JUL-SET	14.943	10.947	12.300	25.200
OUT-DEZ	12.403	19.252	13.800	30.240
Total	52.180	51.240	51.900	110.880
ALMOÇO				
JAN-MAR	102.144	151.317	193.800	389.000
ABR-JUN	223.439	200.196	417.760	478.800
JUL-SET	149.887	171.310	305.860	389.000
OUT-DEZ	148.529	197.769	334.160	478.800
Total	623.999	720.592	1.251.580	1.735.600
JANTAR				
JAN-MAR	11.726	7.647	9.000	113.400
ABR-JUN	10.081	9.717	16.800	146.160
JUL-SET	12.250	12.871	12.300	113.400
OUT-DEZ	8.994	19.470	13.800	146.160
Total	46.378	49.705	51.900	519.120
TOTAL GERAL	722.557	821.537	1.355.380	2.365.600

Esta desproporcionalidade no planejamento do PE 01/2012 também é verificada quando comparado ao histórico da receita arrecada pela venda das refeições aos alunos e professores da UFC, pois, conforme Quadro a seguir, a receita esperada para 2012 é no valor R\$ 704.654,00.

Considerando-se que o valor de cada refeição servida gira em torno de R\$ 0,97, a previsão de receita para o planejamento realizado no PE 01/2012, deveria ser ao menos R\$ 2.200.000,00.

Entretanto, de acordo com arrecadação realizada até 18/07/2012, R\$ 569.490,85, mantendo-se esta tendência, a arrecadação corresponderá a pouco mais de 1.100.000 comensais servidos, ou seja, 50% do que seria previsto para o referido pregão.

Quadro 2 – Comparação entre Previsão de Receita e Arrecadação.

ANO	PREVISÃO DE RECEITA	RECEITA ARRECADADA	COMENSAIS SERVIDOS	VALOR UNITÁRIO
2010	R\$ 334.539,00	R\$ 554.783,00	772.557	R\$ 0,72
2011	R\$ 537.311,00	R\$ 688.750,65	821.537	R\$ 0,84



2012	R\$ 704.656,00	R\$ 569.490,85 (*)	554.195 (**)	R\$ 0,97
-------------	----------------	--------------------	--------------	----------

(*) Receita Arrecadada até 18/07/2012.

(**) Comensais servidos até 30/06/2012.

Vale ressaltar, por oportuno, que o planejamento da curva de demanda prevista para o PE 01/2012 é totalmente divergente em comparação ao PE 54/2011, sem justificativa no respectivo termo de referência.

Quadro 3 – Curva de Demanda dos comensais dos *campi* da UFC

Meses	Percentual (PE 54/2011)	Percentual (PE 01/2012)	Percentual – Campus do Pici (Real)
Agosto/2011	80	100	78
Setembro/2011	100	100	81
Outubro/2011	100	100	77
Novembro/2011	80	100	82
Dezembro/2011	50	100	59
Janeiro/2012	25	50	33
Fevereiro/2012	25	100	48
Março/2012	100	100	102
Abril/2012	100	100	95
Mai/2012	100	100	89
Junho/2012	80	100	59
Julho/2012	25	50	-

Como se observa e de acordo com o calendário universitário da UFC, os meses de dezembro, janeiro, fevereiro e julho são dedicados ao recesso universitário, com baixa atividade nos *campi* da UFC. Porém, a ex-Coordenadora do Restaurante Universitário ignorou este dado histórico no planejamento do PE 01/2012, atribuindo para os meses de dezembro e fevereiro 100% e para janeiro e julho, 50% da demanda normal.

Por meio do Ofício nº 368/2013-GR, de 10/06/2013, assinado pelo Magnífico Reitor, foi apresentada manifestação, da qual se extrai, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

“A Universidade Federal do Ceará, com relação ao teor exarado no ‘Informativo’ 00206.000399/2012-64 anexo ao documento supracitado, informa que já adotou as medidas cabíveis para apurar as responsabilidades de quem deu causa às irregularidades apontadas nos processos que envolvem as empresas: PR3, Audiosom, Multemprex e V3, conforme Plano de Providências encaminhado a essa Controladoria em 10/09/2012 e as respectivas atualizações em 31/01/2013.”

Informa-se que a Portaria UFC/GR nº 2.606, de 31/07/2012, que determina a abertura de Processo Administrativo Disciplinar - PAD contra a ex-Coordenadora do Restaurante Universitário, na descrição do item “D” referente à citada servidora, não incluiu os fatos aqui constatados.

Causa

Falhas na metodologia de quantificação da demanda de refeições nos Restaurantes Universitários, que desconsiderou a série histórica de consumo e deixou de realizar pesquisa com os frequentadores dos restaurantes.



Como causa estruturante, identificam-se fragilidades quanto à segregação de funções e quanto à supervisão, por parte da Pró-Reitora, dos atos de seus subordinados.

O Regimento da Reitoria da UFC, no que concerne às atribuições da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, estabelece que a ela compete “*promover e assistir a comunidade estudantil em toda sua plenitude e planejar, gerir e executar os programas assistenciais dirigidos a essa comunidade*”. A Pró-Reitora de Assuntos Estudantis falhou no exercício de suas funções, pois não logrou planejar, gerir e executar a contento programa de sua alçada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305978, por meio de documento sem número, datado de 23/07/2013, o gestor da UFC assim se posicionou:

“As razões de justificativa que contextualizam os procedimentos e decisões determinadas no âmbito da contratação questionada foram abordados pela competente Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, por meio do ofício nº 375/13/PRAE, de 28/05/2013.(DOC. 47), e por meio do ofício nº 122/13/DCF, de 10/07/2013 (DOC. 46).

Ofício Nº 375/13/PRAE, de 28/05/2013.

(...)

‘Inicialmente convém salientar que desde junho de 2012, a Universidade Federal do Ceará vem pagando as refeições contratadas levando em conta exclusivamente a quantidade de refeições efetivamente consumidas. Portanto sem considerar as previsões feitas anteriormente.

Aproveitamos para lembrar que o ano de 2012 foi atípico. Em primeiro lugar, porque a partir de 2012 o jantar que era servido exclusivamente para os alunos residentes universitários, foi estendido para o corpo discente como um todo. E nesse caso não havia um histórico que pudesse balizar mais acuradamente a previsão. Em segundo lugar, na direção oposta, houve em 2012 um movimento grevista dos servidores docentes e técnico-administrativos, que estendeu-se por três meses, de meados de junho a meados de setembro.

Portanto necessitaríamos de um ano completamente típico, o que parece ser o caso de 2013, para podermos aferir a máxima acuidade possível a plausibilidade da previsão feita no início de 2012, para este ano.

Todavia como foram executados 720.592 almoços e 51.240 desjejuns em 2011, as previsões apresentadas para o ano de 2012 superaram em muito a execução de 2011. Haja vista que mesmo com a atipicidade, já relatada, do ano de 2012, tivemos nesse ano 813.392 almoços e 52.340 desjejuns. Entendemos que uma previsão um pouco acima desses valores teria sido mais precisa. Quanto ao jantar embora a atipicidade aqui seja total, foram executados 49.705 em 2011 e 192.695 em 2012, portanto muito distante da previsão de 519.120 jantares, feita, para o ano de 2012.

Esses equívocos na previsão da quantidade de refeições a serem servidas em 2012 não se propagaram na estimativa da receita esperada. No caso a receita prevista foi de R\$ 704.654,00 e a realizada, mesmo com a atipicidade de 2012 (o segundo semestre de 2012, só teve seu início em 08/10/2012, sendo interrompido em 20/12/2012, para recesso natalino), foi de R\$ 973.227,00. Portanto houve, nesse caso, um equívoco para menos na previsão de arrecadação”.



Ofício nº 112/13/DCF, de 10 de julho de 2013.

“Em relação à revisão e supervisão de Termos de Referência de contratação de bens e serviços, informamos que a Assessoria Executiva faz análise dos termos de referência submetidos ao setor, levando a em conta os seguintes requisitos:

- assinatura do diretor da unidade;*
- justificativa, apresentando elementos suficientes que subsidiem a necessidade da contratação;*
- especificação do produto/serviço, averiguando se está compatível com o objeto da empresa;*
- análise quanto às quantidades, preços unitário e total, verificando se os valores (por item) são compatíveis com os da menor proposta;*
- valor estimado da compra/contratação;*
- análise se há indícios de direcionamento de marca/fornecedor”.*

Análise do Controle Interno

Aduz a Universidade, de início, que, desde junho de 2012, vem pagando as refeições contratadas levando em conta exclusivamente a quantidade de refeições efetivamente consumidas. Em que pese o correto posicionamento da Unidade a esse respeito, o fato em tela trata de vícios na elaboração do Termo de Referência, não tendo relação com os pagamentos efetuados.

Em seguida, a Entidade salienta que o ano de 2012 foi atípico, seja porque o jantar passou a ser servido para todos os discentes, seja pela ocorrência de movimento grevista nos meses de junho a setembro.

Quanto ao jantar, em que pese, de fato, não haver histórico semelhante nos Exercícios de 2010 e 2011, percebe-se que não houve qualquer estudo para avaliar a demanda por esse tipo de refeição. A Ex-Coordenadora do Restaurante Universitário restringiu-se a estabelecer, de forma aleatória, um quantitativo de refeições. Considera-se que estudo de demanda (por exemplo, via entrevista com frequentadores dos Restaurantes Universitários) deveria ser feito antes mesmo de decidir-se a Administração por oferecer jantar para todos os discentes, sob pena de contratação de serviços desnecessários.

Quanto ao movimento grevista, tendo em vista que o Pregão ocorreu no dia 23/01/2012, 5 meses antes da greve, e que essa constatação versa sobre o seu Termo de Referência, não se vislumbra como referido movimento poderia interferir na elaboração do documento em questão.

Em sua manifestação, a Universidade apresenta, ainda, os quantitativos efetivamente executados durante os Exercícios 2011 e 2012, informação disposta no quadro a seguir, juntamente com aquelas do Exercício 2010:

Quadro 4 – Série Histórica de Demanda de Refeições

	2010	2011	2012	% de acréscimo (2010-2011)	% de acréscimo (2011-2012)
Desjejum	52.180	51.240	52.340	-2%	2%
Almoço	623.999	720.592	813.392	15%	13%
Jantar	46.378	49.705	192.695	7%	288%



Da análise dos quantitativos executados, percebe-se tendência de estabilidade relativamente aos desjejuns e de elevação da ordem de 15% anuais na demanda de almoço. Quanto ao jantar, não se pode fazer tal aferição, devido à atipicidade relatada, valendo ressaltar, no entanto, que a exceção não serve de justificativa para a falta de estudos de demanda prévios à contratação. A análise demonstra que não houve atipicidade com relação ao desjejum e ao almoço, motivo pelo qual se reitera entendimento de que o Termo de Referência foi elaborado sem base técnica, o que findou por propiciar o superfaturamento no contrato advindo do Pregão nº 01/2012.

Da comparação da demanda por desjejum e almoço em 2012 frente ao planejamento elaborado no Termo de Referência, percebe-se que houve superdimensionamento da demanda por desjejum em 112% (110.880 planejados contra 52.340 executados) e por almoço em 113% (1.735.600 contra 813.392), conforme demonstram os gráficos a seguir.

Gráfico 1 – Histórico de Demanda de Desjejum x Termo de Referência

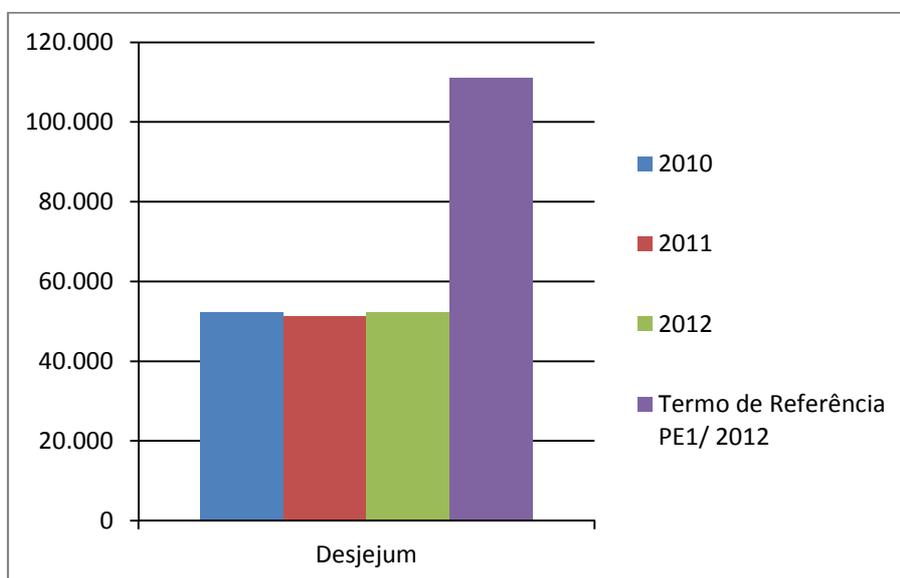
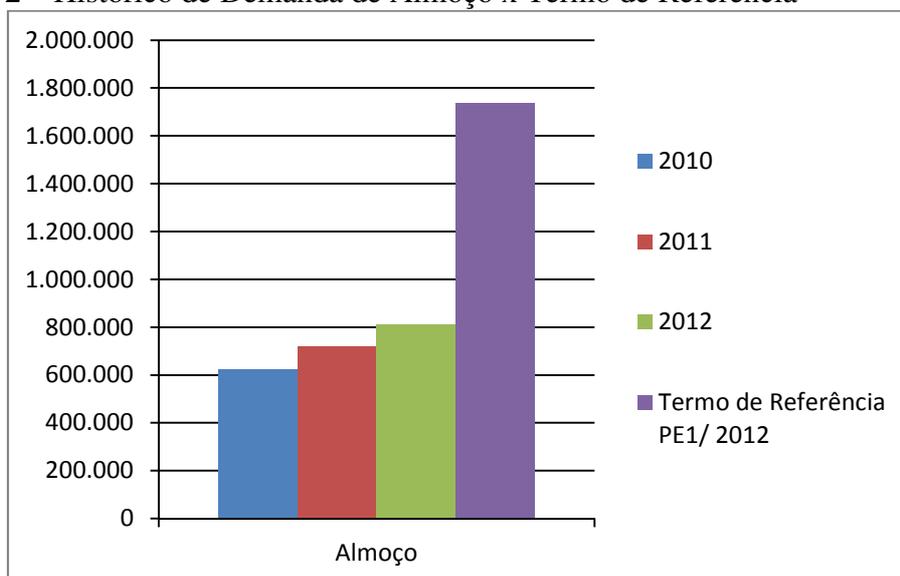


Gráfico 2 – Histórico de Demanda de Almoço x Termo de Referência



Diante do exposto, conclui-se que a Ex-Coordenadora do Restaurante Universitário não se balizou em elementos técnicos para a elaboração do Termo de Referência que serviu de base para a contratação das refeições, via Pregão Eletrônico nº 01/2012. Efetivamente, não foram utilizados históricos de demanda, entrevistas ou quaisquer outros meios para se estimar, com o mínimo de precisão, o quantitativo de refeições necessário para atendimento dos Restaurantes Universitários. Observe-se, por oportuno, que o superdimensionamento em questão respaldou o superveniente superfaturamento do contrato advindo do certame, conforme Item 6.2.2.1 deste Relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas de controle, no tocante à revisão e supervisão de termos de referência da contratação de bens e serviços, de modo que o planejamento da contratação reflita a real necessidade da Universidade.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade administrativa da ex-Coordenadora do Restaurante Universitário (CPF ***.075.583-**).

7.1.2 LIMITES À COMPETITIVIDADE

7.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2012 (PE 01/2012) apresenta irregularidades restritivas à competitividade, como comprovação de filial em Fortaleza e registro no CRN do Estado do Ceará, ambas antes da contratação; documentação técnica e favorecimento à empresa Multempres Comércio, Serviços de Alimentos, Eventos, Audiovisual e Informática Ltda. no julgamento das propostas das empresas participantes.

Fato

Em exame ao Edital do Pregão Eletrônico nº 01/2012, assinado pelo Pregoeiro de CPF ***.189.073-**, em 06/01/2012, constatou-se o favorecimento da empresa Multempres Comércio, Serviços de Alimentação, Eventos, Audiovisual e Informática Ltda. (CNPJ 12.985.431/0001-33), nos seguintes fatos:

I- Direcionamento do PE 01/2012 com inclusão de cláusulas restritivas de competitividade.

a) Único lote para os *campi* de Fortaleza e interior

Diferentemente do Pregão Eletrônico nº 54/2011 (também da UFC e com o mesmo objeto), que dividiu em lotes por cidade de localização dos *campi* da UFC, o Pregão Eletrônico nº 01/2012 estabeleceu um único lote para os *campi* de Fortaleza e do interior. Observa-se que não há justificativa no respectivo Termo de Referência sobre esta opção. Em entrevista com a ex-Coordenadora do Restaurante Universitário (CPF ***.075.583-**), também não ficou esclarecida a motivação desta mudança, restringindo-se a informar que foi “*uma decisão da Administração da Universidade*”.

Reza o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, aplicável subsidiariamente ao pregão, que os serviços efetuados pela Administração serão divididos em tantas parcelas quantas se



comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Com efeito, a escolha da UFC foi nada usual, seja porque no pregão anterior decidiu-se por realizar licitação por item, seja porque neste pregão exige-se a instalação da empresa, por meio de sede ou filial, nas cidades do interior. Deste modo, a Entidade promoveu a restrição à competitividade do certame, contrariando o art. 23, §1º, da Lei de Licitações.

Neste sentido vem decidindo o Tribunal de Contas da União:

É obrigatório o parcelamento do objeto, quando este tem natureza divisível, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade. Acórdão nº 1842/2007- Plenário (Sumário).

Em consonância com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei no 8.666/1993, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório. Acórdão nº 839/2009 - Plenário (Sumário).

b) Cláusulas restritivas de competitividade

O Edital do PE 01/2012 apresenta as seguintes cláusulas que restringem a competitividade do certame:

9.9.2 Comprovação através de CNPJ que possui sede ou filial na cidade de Fortaleza, Ceará, e apresentar declaração de que estará responsável por abrir filiais em todas as demais cidades contempladas neste processo (Sobral, Quixadá e Juazeiro) num prazo de 20 dias.

(...)

9.9.4 O registro ou inscrição no CRN do Estado do Ceará será exigido quando da apresentação da proposta. (Resolução CFN – 378/05).

(...)

9.9.6 Indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da presente licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos (exemplos: escritórios, almoxarifados, curriculum dos empregados responsáveis pelo Contrato, etc.).

(...)

9.9.8 TERMO DE VISTORIA TÉCNICA emitido pela UFC com base nos dados do item 9.9.8.1., que será emitido após a visita dos técnicos da UFC a empresa licitante detentor da melhor oferta.



9.9.8.1 Para fins de complementação da Qualificação Técnica, a UFC agendará visita às instalações do licitante e/ou a clientes do mesmo, a fim de comprovar a aptidão e capacidade para realização do objeto licitado, avaliando-se os seguintes fatores principais: higiene, capacidade de estoque, qualidade dos insumos utilizados na preparação dos alimentos, forma de preparo, higiene dos empregados e desempenho profissional dos mesmos. Deverá as instalações possuírem no mínimo: três formas de entrada/saída, sendo: uma para saída de resíduos, uma de entrada de matéria prima e outra para saída de alimentos preparados, sem interligação qualquer; três câmaras frigoríficas com antecâmara com área total de 50m², sendo: uma para resfriado, outra de congelado e outra para descongelamento; uma câmara refrigerada para resíduos orgânicos; duas salas refrigeradas de 15m² cada: uma para corte de carne e outra para preparo de saladas, um ambiente para recepção das mercadorias e pré-lavagem de 20m²; Ilha de vapor com seis caldeirões de 200litros; ilha de fritura com três fogões industriais com queimador 40x40 e chapa, uma fritadeira e uma assadeira; uma ilha de fornos com três fornos combinados de 10 bandejas, uma ilha para padaria, com forno e misturador de massa de 20litros; três ambientes de almoxarifado, sendo: um para almoxarifado mensal, um para almoxarifado diário, e outro para produtos de limpeza. Deverá possuir no mínimo 120 isobox respeitando as seguintes características: com capacidade mínima de 80 litros (para 02 cubas GN-1/1-150mm ou 01 cuba GN-2/1-150mm), em polietileno linear, cor incorporada a quente, com paredes duplas, isolamento térmico em poliuretano expandido (pu), tampa com encaixe perfeito travadas à caixa através de dois robustos fechos rápido em aço inoxidável, para transporte dos alimentos preparados. Deverá possuir no mínimo: três carros de transporte com carga mínima de 1tonelada cada para atender a logística de entrega em Fortaleza, um carro para Sobral, um para Quixadá e dois para atender o Cariri (Juazeiro, Barbalha e Crato).

O art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, também de aplicação subsidiária ao pregão, veda aos agentes públicos a inclusão, nos atos convocatórios das licitações, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

No presente caso, inexistem nos autos justificativas da UFC sobre estas exigências restritivas. O Termo de Referência acostado resume-se em justificar a necessidade da contratação, os quantitativos, o preço e a especificação técnica da prestação dos serviços ora contratados.

Vale ressaltar que esta equipe não desconhece a importância da empresa contratada possuir sede ou filial nas proximidades do local de prestação dos serviços, principalmente para permitir a fiscalização sobre a qualidade do serviço contratado (fornecimento de 5.000 refeições/dia). No entanto, exigir esta instalação antes de realizar o contrato apresenta devida restrição à competitividade, pois implica em custos desnecessários aos licitantes que ainda não têm a certeza do futuro contrato. Além do mais, essa exigência, uma vez estabelecida para quando da assinatura do contrato, deveria estender-se à região metropolitana de Fortaleza, até porque o município de Caucaia, geograficamente, é mais próximo do *campus do Pici* do que mesmo o bairro de Messejana dessa capital.

De igual modo, a exigência de registro no Conselho Regional de Nutrição do Estado Ceará antes da contratação também se mostra irrazoável, já que não há certeza de



contratação. Ademais, a Resolução nº 378/05 do Conselho Federal de Nutrição só exige o registro no respectivo conselho regional quando efetivamente venha executar suas atividades (art. 2º).

Também se mostra restritiva a exigência de indicação de instalações e do aparelhamento ainda na fase de concorrência, principalmente da Vistoria Técnica realizada pela UFC, com a finalidade de verificar a existência das condições do item 9.9.8.1.

Pelo princípio da isonomia, a Administração Pública tem que garantir, em suas licitações, as mesmas condições para as empresas interessadas em contratar com o poder público. As cláusulas restritivas somente são possíveis em casos excepcionais, em que as condições da prestação dos serviços assim as exigirem, devendo justificar nos autos as razões de fato e de direito.

Neste sentido é a decisão do Tribunal de Contas da União:

*9.4.8. [Determina à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amapá GRA/AP] nos próximos certames licitatórios, **atente para o fato de que a exigência de a licitante possuir sede ou filial no local da contratação, ainda na fase de apresentação das propostas, contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, por restringir indevidamente o caráter competitivo da licitação; (Acórdão nº 6462/2011 - Primeira Câmara).***

Evite conceder pontos na fase técnica do certame a licitantes que possuírem sede ou filial nas localidades citadas, ou em outras cidades a serem previstas no novo edital, por contrariar o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, em vista do estabelecimento de preferência indevida a empresas que possuírem tais estruturas no momento de apresentação de propostas, em detrimento da isonomia que deve haver entre os licitantes, Tribunal de Contas da União sem prejuízo da licitude de ser fixado prazo para que seja exigida das futuras contratadas a existência de estrutura física nos mencionados locais, caso a entidade promotora da licitação entenda pertinente para o atendimento de suas necessidades, desde que seja tecnicamente justificável. (Acórdão nº 26/2007 - Plenário).

Desta forma, as restrições presentes no PE 01/2012, além de desprovidas das necessárias justificativas, são totalmente irrazoáveis, porque não se coadunam com a necessidade da prestação de serviço. Sem embargo, indicam um favorecimento intencional dos gestores da Instituição à empresa Multemprex, uma vez que esta atende a todas as exigências, além do mais, já vinha prestando os serviços por meio de dispensa de licitação.

II- Favorecimento da empresa Multemprex no julgamento do PE 01/2012.

Sobre o julgamento do PE 01/2012, constatou-se também o favorecimento da empresa Multemprex por parte do Pregoeiro (CPF ***.189.073-**) e da equipe técnica do Restaurante Universitário (CPF ***.647.903-**; ***.123.823-**; ***.075.583-**), conforme relato a seguir:

a) Convocação simultânea de seis empresas participantes após a fase de lance.



De acordo com a Ata de Julgamento do PE 01/2012, participaram deste certame doze empresas, sendo que duas delas (Multempres e PR3) apresentam o mesmo sócio administrador (CPF ***.480.603-**)

Quadro 1 – Empresas participantes do PE 01/2012.

Empresa	Valor do Menor Lance (R\$)	Cidade de localização
10.295.515/0001-10 - COSEPET CONSTRUCOES, COMERCIO, EVENTOS E SERVICOS LTDA -EPP	120.000.000,00	FORTALEZA/CE
13.461.049/0001-93 - REOBOTE PRODUCOES E EVENTOS LTDA	24.000.000,00	BELÉM/PA
09.426.655/0001-09 - VIVIANE ROCHA DO CARMO EPP	19.200.000,00	FORTALEZA/CE
68.593.979/0001-92 - MMW IRMAOS ALIMENTOS LTDA	15.000.000,00	RIO DE JANEIRO/RJ
01.838.199/0001-94 - OLIVEIRA ALIMENTOS LTDA	13.416.780,00	SÃO LUIZ/MA
12.985.431/0001-33 - MULTEMPRES COMERCIO E SERVICOS DE ALIMENTACAO,	11.001.820,00	FORTALEZA/CE
11.058.060/0001-81 - LIDER EMPREENDIMENTOS, SERVICOS E TURISMO LTDA ME	10.000.000,00	TEOFILO OTONI/MG
00.259.345/0001-64 - MASTER ALIMENTOS LTDA	8.768.000,00	FORTALEZA/CE
02.139.237/0001-83 - NUTRINOR - RESTAURANTES DE COLETIVIDADE LTDA	8.600.000,00	FORTALEZA/CE
07.135.428/0001-90 - C W M COELHO DE ALENCAR	8.599.000,00	CRATO/CE
11.084.814/0001-78 - PR3 COMERCIO E SERVICOS DIGITAIS LTDA	7.924.867,32	FORTALEZA/CE
04.228.626/0001-00 - I S M GOMES DE MATTOS	7.922.000,00	FORTALEZA/CE

Quadro 2 – Histórico da Ata de Julgamento do PE 01/2012.

Nº	Evento	Data	Observações
1	Aberto	23/01/2012 10:06:16	Item aberto.
2	Iminência de Encerramento	23/01/2012 10:19:13	Batida iminente. Data/hora iminência: 23/01/2012 10:24:13.
3	Aguardando Convocação ME/EPP	23/01/2012 10:39:54	Aguardando convocação ME/EPP
4	Início do desempate	23/01/2012 10:40:28	Item está em 1º desempate, aguardando lance.
5	Encerramento do desempate	23/01/2012 10:40:43	Item teve o 1º desempate ME/EPP encerrado. O fornecedor PR3 COMERCIO E SERVICOS DIGITAIS LTDA, CNPJ/CPF: 11084814000178 enviou um lance no valor de 7.921.567,4300
6	Encerrado	23/01/2012 10:40:43	Item encerrado.
7	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 10:45:11	Convocado para envio de anexo o fornecedor PR3 COMERCIO E SERVICOS DIGITAIS LTDA, CNPJ/CPF: 11.084.814/0001-78.
8	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 10:45:26	Convocado para envio de anexo o fornecedor I S M GOMES DE MATTOS, CNPJ/CPF: 04.228.626/0001-00.
9	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 10:45:44	Convocado para envio de anexo o fornecedor C W M COELHO DE ALENCAR, CNPJ/CPF:



	Anexo		07.135.428/0001-90.
10	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 10:45:58	Convocado para envio de anexo o fornecedor NUTRINOR - RESTAURANTES DE COLETIVIDADE LTDA, CNPJ/CPF: 02.139.237/0001-83.
11	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 11:01:24	Convocado para envio de anexo o fornecedor MASTER ALIMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 00.259.345/0001-64.
12	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 11:01:35	Convocado para envio de anexo o fornecedor LIDER EMPREENDIMENTOS, SERVICOS E TURISMO LTDA ME, CNPJ/CPF: 11.058.060/0001-81.
13	Abertura do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 11:01:44	Convocado para envio de anexo o fornecedor MULTEMPRESA COMERCIO E SERVICOS DE ALIMENTACAO, EVENTOS, CNPJ/CPF: 12.985.431/0001-33.
14	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 13:31:34	Encerrado o prazo de Convocação de Anexo pelo fornecedor I S M GOMES DE MATTOS, CNPJ/CPF: 04.228.626/0001-00.
15	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 15:16:57	Encerrado pelo Pregoeiro o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor PR3 COMERCIO E SERVICOS DIGITAIS LTDA, CNPJ/CPF: 11.084.814/0001-78.
16	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 15:19:33	Encerrado pelo Pregoeiro o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor NUTRINOR - RESTAURANTES DE COLETIVIDADE LTDA, CNPJ/CPF: 02.139.237/0001-83.
17	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 15:20:17	Encerrado pelo Pregoeiro o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor MASTER ALIMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 00.259.345/0001-64.
18	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	23/01/2012 15:20:25	Encerrado pelo Pregoeiro o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor LIDER EMPREENDIMENTOS, SERVICOS E TURISMO LTDA ME, CNPJ/CPF: 11.058.060/0001-81.
19	Recusa	06/02/2012 10:25:24	Recusa da proposta. Fornecedor: PR3 COMERCIO E SERVICOS DIGITAIS LTDA, CNPJ/CPF: 11.084.814/0001-78, pelo melhor lance de R\$ 7.921.567,4300. Motivo: <u>A empresa não atendeu o item 5.5 do Edital.</u>
20	Recusa	06/02/2012 10:37:22	Recusa da proposta. Fornecedor: I S M GOMES DE MATTOS, CNPJ/CPF: 04.228.626/0001-00, pelo melhor lance de R\$ 7.922.000,0000. Motivo: <u>A proposta da empresa foi recusada conforme relatório técnico de análise da planilha de custos assinada pela equipe de nutricionistas da UFC e da Coordenadora do Restaurante Universitário, documento anexo ao processo.</u>
21	Volta de Fase	06/02/2012 10:37:26	Item retornou para a fase de desempate ME/EPP.
22	Início do desempate	06/02/2012 10:37:27	Item está em 1º desempate, aguardando lance.
23	Encerramento do desempate	06/02/2012 10:43:34	Item teve o 1º desempate ME/EPP encerrado às 10:42:27 de 06/02/2012. O tempo expirou e o lance não foi enviado pelo fornecedor MASTER ALIMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 00259345000164
24	Encerrado	06/02/2012 10:43:34	Item encerrado
25	Recusa	06/02/2012 10:45:24	Recusa da proposta. Fornecedor: C W M COELHO DE ALENCAR, CNPJ/CPF: 07.135.428/0001-90, pelo melhor lance de R\$ 8.599.000,0000. Motivo: <u>A</u>



			<u>empresa não atendeu o item 9.9.2 do edital (Comprovação através de CNPJ que possui sede ou filial na cidade de Fortaleza).</u>
26	Encerramento do prazo de Convocação - Anexo	06/02/2012 10:45:24	Encerrado pelo Sistema o prazo de Convocação de Anexo do fornecedor C W M COELHO DE ALENCAR, CNPJ/CPF: 07.135.428/0001-90.
27	Volta de Fase	06/02/2012 10:45:28	Item retornou para a fase de desempate ME/EPP.
28	Início do desempate	06/02/2012 10:45:29	Item está em 1º desempate, aguardando lance.
29	Encerramento do desempate	06/02/2012 10:51:35	Item teve o 1º desempate ME/EPP encerrado às 10:50:29 de 06/02/2012. O tempo expirou e o lance não foi enviado pelo fornecedor MASTER ALIMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 00259345000164
30	Encerrado	06/02/2012 10:51:35	Item encerrado
31	Recusa	06/02/2012 10:52:33	Recusa da proposta. Fornecedor: NUTRINOR - RESTAURANTES DE COLETIVIDADE LTDA, CNPJ/CPF: 02.139.237/0001-83, pelo melhor lance de R\$ 8.600.000,0000. <u>Motivo: A empresa não apresentou proposta e documentação no prazo de convocação.</u>
32	Recusa	06/02/2012 10:52:45	Recusa da proposta. Fornecedor: MASTER ALIMENTOS LTDA, CNPJ/CPF: 00.259.345/0001-64, pelo melhor lance de R\$ 8.768.000,0000. Motivo: <u>A empresa não apresentou proposta e documentação no prazo de convocação.</u>
33	Recusa	06/02/2012 10:52:55	Recusa da proposta. Fornecedor: LIDER EMPREENDIMENTOS, SERVICOS E TURISMO LTDA ME, CNPJ/CPF: 11.058.060/0001-81, pelo melhor lance de R\$ 10.000.000,0000. Motivo: <u>A empresa não apresentou proposta e documentação no prazo de convocação.</u>
<u>34</u>	<u>Aceite</u>	06/02/2012 10:53:31	Aceite individual da proposta. Fornecedor: <u>MULTEMPREX COMERCIO E SERVICOS DE ALIMENTACAO, EVENTOS</u> , CNPJ/CPF: 12.985.431/0001-33, pelo melhor lance de R\$ 11.001.820,0000.
<u>35</u>	<u>Habilitado</u>	06/02/2012 10:53:37	Habilitação em grupo de propostas. Fornecedor: <u>MULTEMPREX COMERCIO E SERVICOS DE ALIMENTACAO, EVENTOS</u> - CNPJ/CPF: 12.985.431/0001-33

Conforme se verifica nos quadros, após o encerramento dos lances do item (ver nº 6 do Quadro 2), em ato contínuo, o Sr. Pregoeiro convoca exatamente as sete primeiras empresas (ver nº 7 a nº 13), no intervalo de 10:45:11 a 11:01:44 horas do dia 23/01/2012. Vale ressaltar que a primeira empresa convocada e de menor lance, após o desempate, é a PR3 Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.084.814/0001-78) e a última empresa convocada e vencedora do item é a Multemprex Comércio e Serviços de Alimentação, Eventos (CNPJ 12.985.431/0001-33), ambas com o mesmo sócio administrador (CPF ***.480.603-**).

Destaca-se que esta convocação simultânea não tem amparo na Lei do Pregão (art. 4º, inciso XVI) nem no Edital do PE 01/2012, cuja cláusula 8.4 assim prevê:

8.4 *Se a proposta ou o lance de menor preço não for aceitável, ou se a licitante desatender às exigências habilitatórias, o Pregoeiro examinará a proposta ou o lance*



subsequente, verificando a sua aceitabilidade e as condições de habilitação, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta ou lance que satisfaça às condições e exigências constantes no Edital e seus anexos. (grifou-se).

Com efeito, a convocação das empresas deverá ser realizada sucessivamente, uma após a outra, porque assim determina a Lei nº 10.520/2002. Convocar simultaneamente tantas empresas quanto se achar necessárias para análise das propostas, em nome da economia processual, fere a lógica do sistema do pregão, que já valorou as etapas procedimentais quando inverteu as fases em relação às licitações previstas na Lei 8.666/93. Deste modo, não cabe ao pregoeiro, nem tem autoridade para isso, fazer a convocação de tantas empresas, em juízo hipotético, necessárias para se obter a classificação de uma empresa.

Por outro lado, esta prática assinalada pelo Pregoeiro da UFC permite às licitantes convocadas o conhecimento da classificação dos lances por empresa antes do julgamento da aceitabilidade da melhor proposta. O que enseja, como é de conhecimento geral nas licitações públicas, a possibilidade de conluio entre as licitantes para que haja desistência de participar do certame.

Efetivamente, o que se verificou foi que as empresas Nutrinor – Restaurantes de Coletividade Ltda. (CNPJ 02.139.237/0001-83) e Master Alimentos Ltda. (CNPJ 00.259.345/0001-64), ambas sediadas em Fortaleza, e a empresa Líder Empreendimentos, Serviços e Turismo Ltda. (CNPJ 11.058.060/0001-81), sediada em Teófilo Otoni/MG, perderam o prazo de convocação e não apresentaram suas propostas, abrindo espaço para a análise da proposta da empresa Multemprex.

Destaca-se que o lapso temporal entre a convocação destas empresas (23/01/2012) e o julgamento de aceitabilidade das propostas (06/02/2012) foi de 13 dias, tempo suficiente para, querendo, haver comunicação entre os licitantes para as possíveis desistências.

Outro fato importante, já relatado anteriormente, é a exigência de sede ou filial em Fortaleza, o que já eliminava, de logo, duas empresas concorrentes, CWM Coelho de Alencar (CNPJ 07.135.428/0001-90), que, de fato, foi eliminada por esta cláusula, ver nº 25, e Líder Empreendimentos, Serviços e Turismo Ltda. (CNPJ 11.058.060/0001-81), que não apresentou proposta no prazo de convocação, ver nº 33.

Deste modo, a convocação simultânea das sete empresas realizada pelo Pregoeiro da UFC e o lapso de tempo de mais de 13 dias entre a convocação e o julgamento da aceitabilidade das propostas concorreram para o favorecimento da empresa Multemprex no julgamento do PE 01/2012.

b) Desclassificação da proposta da empresa ISM Gomes de Matos (CNPJ 04.228.626/0001-00) com base em Relatório Técnico que não reflete as exigências do Termo de Referência.

De acordo com os Quadros 1 e 2 (ver nº 20), a empresa ISM Gomes de Matos (CNPJ 04.228.626/0001-00) teve a segunda melhor proposta do certame. Todavia, foi desclassificada com apoio no relatório técnico de análise da planilha de custos.

Com efeito, às fls. 129/134, foi anexado o “Relatório de análise da planilha de custos referentes à proposta de preço para o fornecimento de refeições (desjejum, almoço e jantar) para estudantes da Universidade Federal do Ceará”, composto de uma 1ª parte



(Considerações Iniciais), datado de 30/01/2012, assinado pelas nutricionistas da UFC (CPF ***.647.903-** e ***.647.903-**), e uma 2ª parte (Considerações específicas), de mesma data, assinada pela ex-Coordenadora do Restaurante Universitário da UFC, (CPF ***.075.583-**).

Vale ressaltar que o referido relatório, em momento algum, faz referência à empresa autora da proposta objeto da análise. Deste modo, o que se tem é uma ilação em razão da Ata de Julgamento na qual se refere à proposta da empresa ISM Gomes de Matos (CNPJ 04.228.626/0001-00) apresentada às fls. 241/250 do processo em exame.

Quanto à segunda parte do relatório, verifica-se que a ex-Coordenadora do Restaurante Universitário tece análise a itens e exigências não previstas no orçamento básico elaborado pela UFC, bem como nos anexos do Termo de Referência.

É de se observar que a UFC, no Termo de Referência, não elaborou planilha detalhada dos custos dos serviços que compõem seu orçamento básico, não tendo, portanto, referência para analisar as planilhas de custos das propostas das empresas licitantes.

Entretanto, a citada servidora, no item 2.1, afirma que a proposta da empresa ISM Gomes de Matos apresentaria um acréscimo, não incluso na proposta, de R\$ 0,40 (quarenta centavos) no preço unitário do desjejum, pelos gêneros alimentícios não informados pela empresa no item 1.1 e 1.2 do relatório:

*“1.1 A planilha de custos referente ao desjejum não contempla todos os gêneros exigidos no edital, pois segundo o anexo I – Termo de Referência para Contratação de Serviços e anexo II – Especificações Técnicas, deverá ser servido também uma vez por semana as seguintes opções: (a) 30g de cuscuz com 20g de ovo mexido. (b) 200 ml de mungunzá, (c) 200ml de achocolatado e uma fatia de bolo, (d) mingau de aveia ou farinha láctea, (e) um sanduíche de carne moída com 20g de carne em pão carioca, variando a cada dia. **A inclusão desses gêneros implica diretamente no aumento dos custos da planilha.***

1.2 Ainda em relação ao desjejum, observamos que no cálculo de custos está sendo contabilizado apenas uma unidade de pão de 50g, porém o edital exige que seja servido duas unidades de pão por pessoa.

(...)

2.1 Considerando os acréscimos dos alimentos não contemplados na proposta apresentada referente ao fornecimento do café-da-manhã, a per capita (sic) do mesmo sofreria um acréscimo mínimo de R\$ 0,40 conforme demonstração abaixo:

Opção Dia (cuscuz com ovo, mungunzá, achocolatado com bolo, mingau ou sanduíche de carne moída)----- 0,20

Entretanto, nos cálculos de R\$ 0,20 para a “opção dia”, não ficou evidenciado como a mencionada coordenadora chegou a este valor, já que a Instituição não elaborou sua planilha de custos.

Outra análise sem referência de custos é a afirmação, no item 2.2, de que a proposta da empresa ISM Gomes de Matos não atendeu à demanda mínima de mão-de-obra para a



realização do objeto, cujos valores *per capita* para este serviço são de R\$ 0,88 para o desjejum, R\$ 0,53 para o almoço e R\$ 0,51 para o jantar.

A citada coordenadora apresenta três tabelas com quantitativos de pessoal para cada tipo de refeição, que, em síntese, exige um mínimo de (a) dez (10) funcionários, a custo total de R\$ 8.829,24 para 10.000 desjejuns, (b) setenta (70) funcionários, a custo total de R\$ 64.073,40 para 120.000 almoços, e (c) 22 funcionários, a custo total de R\$ 20.479,20 para 40.000 jantares.

Verifica-se, todavia, que não se levou em conta a cotação da empresa ISM Gomes de Matos para este item na sua planilha de custos, a qual contempla: R\$ 0,14 para o desjejum, R\$ 0,50 para o almoço e R\$ 0,50 para o jantar. Assim, levando-se em conta os quantitativos para as referidas refeições, a cotação da empresa é de R\$ 1.400,00 para o desjejum, R\$ 60.000,00 para o almoço e R\$ 20.000,00 para o jantar. Valores estes, com exceção do desjejum, próximos do que foi apresentado pela ex-coordenadora do Restaurante Universitário.

No que pese o item 2.3 do Relatório, não há qualquer previsão no edital do certame, termo de referência ou planilha de custos da UFC que embase a análise feita sobre a necessidade de investimentos a serem realizados pela empresa contratada para atender o contrato, na ordem de R\$ 200.000,000 para Fortaleza e R\$ 200.000,00 para o interior. Até porque este investimento é de ordem administrativa da empresa, a qual já pode possuir parte da infraestrutura necessária ou o capital, não necessitando recorrer a empréstimos, como sugerido pela Coordenadora do Restaurante Universitário. E outra, exigir a contabilização destes investimentos na proposta da empresa, é onerar sem justificativa econômica os cofres públicos.

Em relação ao item 2.4 do Relatório, a então coordenadora do Restaurante Universitário não informou os dados técnicos e a referência de preços em que se baseia sua conclusão de que os ingredientes complementares, referentes ao tempero para o preparo do almoço e jantar, correspondem a 15% dos insumos da proposta.

No tocante ao item 2.5, sobre a falta de informação quanto ao custo com material de limpeza, a citada coordenadora não considerou, em sua análise, o item “total descartável”, no valor de R\$ 0,04, constante na planilha de custo da empresa ISM Gomes de Matos, que engloba o custo com o material de limpeza.

Por fim, no item 2.6, a ex-coordenadora do Restaurante Universitário tece comentários acerca do percentual ideal de margem mínima de lucro que a empresa ISM Gomes de Matos deveria ter cotado, com fundamento no regime tributário em que se enquadraria a contratada, a qual deveria apresentar um lucro mínimo de 20%. Entretanto, mais uma vez, a citada servidora não apresenta a referência de cálculo que dê suporte à sua conclusão.

Vale ressaltar que inexistente, nos autos do PE 01/2012, qualquer relatório sobre a composição de preço apresentada pela empresa Multemprex.

Observa-se, mais, que, na composição de preço da Multemprex, não há planilha detalhada para o item impostos, que corresponde a R\$ 0,90 por refeição, nem planilha de Lucros e Despesas Indiretas – LDI, apenas informa o valor de R\$ 0,19 por refeição.



Com arrimo na Constituição Federal, art. 37, a licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa e julgamento objetivo, além dos princípios correlatos da celeridade e da comparação objetiva das propostas (Dec. nº 3.555/2000, art. 4º).

O administrador público deve, ainda, nas contratações de serviços, elaborar um orçamento detalhado em planilha contendo a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º, inc. II), bem como definir os critérios objetivos de aceitação da proposta, no caso de pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inc. I).

Observa-se, no Edital do PE 01/2012, a Cláusula 8.5, que obriga o licitante a apresentar planilha de demonstração de cálculos de custos para formação de preço para avaliação do Pregoeiro, sob pena de desclassificação.

No presente caso, a então coordenadora do Restaurante Universitário, responsável também pela elaboração do Termo de Referência do PE 01/2012, não elaborou um orçamento detalhado de composição de custos, apresentando apenas quadro com o quantitativo anual de refeições a preço unitário de R\$ 6,50 para o almoço, R\$ 6,00 para o jantar e R\$ 4,50 para o desjejum.

Com efeito, incumbia ao Pregoeiro analisar a composição dos preços da empresa de menor lance. Contudo, sem um orçamento detalhado e elaborado pela Administração, não havia critérios objetivos de comparação das propostas das licitantes. Ademais, pelos princípios da impessoalidade e da moralidade, não poderia a equipe técnica, auxiliar do Pregoeiro, utilizar-se de critérios subjetivos para desclassificar determinado licitante de melhor valor, em benefício da empresa Multemprex, que apresentou valor global menos atrativo.

Neste sentido, já decidiu o Tribunal de Contas da União:

29. Sem embargo, o fato de a aludida previsão editalícia permitir que a Infraero desclassifique proposta cujos preços unitários não estejam amoldados ao orçamento-base não lhe dá o direito de adotar critérios subjetivos que resultem na desclassificação de determinado licitante, por vezes detentor de proposta de preço mais vantajosa, em detrimento de outros que apresentem propostas com valores globais menos atrativos. Sobretudo, cabe à Administração observância ao princípio do julgamento objetivo, consignado nos arts. 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993, sem se descurar da busca pela proposta mais vantajosa. AC-2617-49/08-P Sessão: 19/11/08 Grupo: II Classe: V Relator: Ministro AUGUSTO NARDES.

Por fim, destacam-se os levantamentos e conclusões do Relatório Final da Comissão de Sindicância da UFC (Processo nº P10845/12-23) que complementam esta constatação, em especial, os parágrafos 4.15 em diante do citado relatório.

Do exposto, restou evidenciado o favorecimento da empresa Multemprex Comércio, Serviços de Alimentação, Eventos, Audiovisual e Informática Ltda., pelas sucessivas condutas da ex-coordenadora do Restaurante Universitário, ao elaborar Termo de Referência contendo único lote, sem justificativas econômicas, e ao redigir Relatório Técnico sem respaldo em parâmetros objetivos, dando causa a desclassificação de empresa que apresentou proposta mais vantajosa; da então Diretora do Departamento de Administração, ao permitir a elaboração do edital do certame com cláusulas restritivas; e do Pregoeiro, ao convocar simultaneamente as empresas participantes do certame para



a apresentação de suas propostas e ao desclassificar a empresa ISM Gomes de Matos, com apoio em Relatório Técnico sem respaldo em dados técnicos e fáticos.

Causa

Identificam-se como causas as condutas a seguir descritas:

- a Ex-coordenadora do Restaurante Universitário elaborou edital com cláusulas restritivas e emitiu parecer não fundamentado no Termo de Referência, ensejando a desclassificação de proposta mais vantajosa para a Administração
- o Pregoeiro anuiu com Edital contendo cláusulas restritivas; convocou simultaneamente para apresentação de propostas 6 (seis) empresas, o que desvelou o sigilo dos lances, permitindo conluio entre as empresas; e desclassificou proposta mais vantajosa com base em parecer não fundamentado no Termo de Referência;
- o Ex-Pró-Reitor de Administração homologou o certame, falhando em seu dever de supervisão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 368/2013-GR, de 10/06/2013, assinado pelo Magnífico Reitor, foi apresentada manifestação, da qual se extrai, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

“A Universidade Federal do Ceará, com relação ao teor exarado no ‘Informativo’ 00206.000399/2012-64 anexo ao documento supracitado, informa que já adotou as medidas cabíveis para apurar as responsabilidades de quem deu causa às irregularidades apontadas nos processos que envolvem as empresas: PR3, Audiosom, Multemprex e V3, conforme Plano de Providências encaminhado a essa Controladoria em 10/09/2012 e as respectivas atualizações em 31/01/2013.”

Em resposta à versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305978, a Universidade apresentou manifestação complementar, por meio de documento sem número, datado de 23/07/2013, nos seguintes termos:

“Consoante informações prestadas pelo Diretor do Departamento de Licitação, da pró-Reitoria de Administração da UFC, por meio do memorando nº 24/2013/PROADM/DL, de 02/07/2013, transcrito abaixo:

“Direcionamento do PE 01/2012 com inclusão de cláusulas restritivas de competitividade.”

a) Único lote para os campi de Fortaleza e interior

A prática de realizar licitação por lote, não é e nem deve se tornar usual, pelo contrário, a escolha deve revestir-se de muito cuidado, embora considerando que, em alguns casos, deva ser a regra, como por exemplo, nas contratações de serviços para realização de eventos, em que a possibilidade de ocorrência de uma grande quantidade de vencedores



para o certame, dado a variedade de itens necessários, tornaria praticamente inviável a execução do objeto a ser contratado.

No caso do PE 01/2012, cujo objeto é o fornecimento de refeições nos diversos campi da universidade, a ocorrência da escolha de licitar um lote único, por si só, não se constitui em um fato que possa direcionar a contratação a determinado fornecedor, nem tão pouco contribuir para a ocorrência de prejuízos financeiros para instituição.

Basta uma simples, mas criteriosa, observação para se chegar à conclusão que do ponto de vista da eficiência técnica, com a "decisão da Administração da Universidade", como tentou esclarecer a ex-Diretora do Restaurante Universitário, tornou-se mais fácil fiscalizar a manutenção do nível de qualidade das refeições, ou seja, houve um maior nível de controle pela Administração na execução dos serviços, haja vista que o gerenciamento permaneceu a cargo de um mesmo administrador.

Outro fator relevante, se não decisivo, na escolha de lote único, embora possa ter contribuído para que o valor total do contrato se tornasse um pouco mais elevado, se assim possa ser considerado, foi o alto custo a ser suportado pelo futuro contratado com instalações das cozinhas e refeitórios necessários para a preparação e distribuição dos alimentos, já que apenas os campi do Pici, Porangabuçu e Benfica contavam, à época, com infra estrutura necessária à distribuição das refeições; além dos investimentos com aquisição de veículos adequados ao transporte dos alimentos preparados, aquisição de bancadas em inox aquecidas e refrigeradas, carros muito uso, mesas, cadeiras e demais utensílios necessários e suficientes para atender a grande quantidade de pessoas a serem beneficiadas com a contratação.

A possibilidade de contratar um lote de valor mais expressivo justificaria os investimentos e afastaria possíveis aventureiros, que sem o suporte financeiro necessário tentam, às vezes, levar a frente, algumas vezes sem sucesso, uma contratação que requer mais do que técnica e experiência, mas também um elevado volume de recursos financeiro a ser utilizado como capital de giro no dispêndio com as aquisições de insumos necessário para a preparação dos alimentos durante o período mínimo de trinta dias, que é o intervalo em que são efetuados os pagamentos devidos pela execução do objeto contratado.

A inexistência de justificativa nos autos do processo do pregão, para realização de licitação em um único lote, embora se constitua uma obrigação, não pode ser considerada burla a Lei das Licitações e Contratos ou à jurisprudência, nem desrespeito às determinações dos Órgãos de controle.

Denota apenas um equívoco, que se justificaria pela urgência, quase sempre presente nas preparações dos procedimentos licitatórios, resultante, na maioria das vezes, da falta de um nível de planejamento mais elevado, tão necessário quanto importante, para que ocorram aquisições e contratações de qualidade, e que atendam de forma mais satisfatória às necessidades da Administração Pública, no conjunto de suas ações visando à consecução de suas atividades fins.

No que tange à apuração de regularidade dos atos que envolvem o pregão eletrônico 01/2012, reitera-se a informação de que foi objeto de observação e decisão nas instâncias administrativa e judicial.



A Justiça Federal declarou a legalidade dos atos referentes ao certame por meio da sentença (DOC. 50) transitada em julgado no bojo do processo nº 0004749-14.2012.4.05.8100.

Com relação aos procedimentos administrativos encampados no processo P17637/12-64 observa-se que citado PE fora objeto de investigação específica, abertos através da Portaria nº 2.606, de 31/07/2012, (DOC. 49) conforme cópias dos Relatórios de Sindicância, (DOC. 52) de Instauração do PAD (DOC. 51) e final do PAD (DOC. 51), sendo tal instância dotada de competência legal para as verificações recomendadas no RA.

Ademais, o referido relatório – final do PAD- foi devidamente protocolado nessa Secretaria Federal de Controle, conforme ofício 383/2013-GR, em anexo. (DOC. 53)”

Análise do Controle Interno

Encabeça o item a) da manifestação do gestor afirmativa, desprovida de fundamentação legal, no sentido de que “a prática de realizar licitação por lote, não é e nem deve se tornar usual”. Faz-se necessário, portanto, repisar que o parcelamento é regra, conforme o art 15, IV, da Lei 8.666/93 e sumulada jurisprudência do TCU, ambos transcritos abaixo:

Lei 8.666/1933:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;”

Súmula TCU nº 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

A utilização de lotes, sempre que viável, é, portanto, de caráter obrigatório e visa permitir a ampla participação de fornecedores, o que, em última análise, com o aumento da concorrência, gera economicidade na contratação.

O gestor continua sua manifestação asseverando que a utilização de um único lote não tem o condão de direcionar a licitação a um fornecedor. A esse respeito, considera-se que o não parcelamento do certame, em que pese não direcionar a contratação para um fornecedor, restringe severamente o universo de interessados aptos a participar do certame.

Vale notar, por oportuno, que a utilização de lote único constituiu-se em um dos vários aspectos da licitação considerados restritivos e favoráveis ao direcionamento, a exemplo das cláusulas restritivas constantes no Edital e da desclassificação, sem fundamentação no Termo de Referência, de uma das empresas. Sobre o assunto, vale observar, a Entidade limitou-se a informar que sentença da Justiça Federal teria declarado a legalidade dos atos do certame e que a Universidade teria realizado os procedimentos



administrativos necessários à apuração de responsabilidade dos envolvidos. Esses argumentos encontram-se analisados adiante.

Protesta, ainda, a UFC que a utilização de lote único não contribui para a ocorrência de prejuízos financeiros, no que esta equipe de auditoria discorda. Desde que não identificada, com base em estudos técnicos, a possibilidade real de economia de escala, o parcelamento da licitação tende a promover a concorrência e, portanto, a reduzir os preços ofertados. O polo oposto, qual seja, a contratação por lote único, tende a restringir os participantes, reduzindo a concorrência e promovendo preços ofertados mais altos, gerando prejuízos financeiros.

Prossegue a Universidade, em sua manifestação, informando que a decisão de não parcelamento em lotes teria facilitado o controle da execução dos serviços. A afirmação não parece razoável, tendo em vista que, no contrato em vigência quando da realização do certame, advindo da Dispensa de Licitação nº 83/2011 e no qual também não foi utilizado o parcelamento, foi identificado superfaturamento no valor de R\$ 1.943.752,10 (vide item 7.2.2.2 do Relatório de Auditoria CGU nº 201203088).

Argumenta, ainda, o gestor, em prol da utilização de lote único, que o alto custo a ser suportado pelo futuro contratado e a possibilidade de contratar um lote de valor mais expressivo justificariam os investimentos que a futura contratada necessitaria para as instalações das cozinhas e refeitórios para os campi de Sobral, Quixadá e Cariri. Percebe-se, no entanto, a ausência de estudo prévio de viabilidade econômica da escolha. Ou seja, a UFC optou pela exceção (lote único), sem sequer averiguar a viabilidade da regra (parcelamento).

Esses argumentos, portanto, não prosperam. Primeiro, porque a UFC não planejou adequadamente a solução apresentada no citado pregão, é tanto que não consta no Termo de Referência planilha detalhada com os custos, que contemple tais investimentos a serem despendidos pela futura contrata. Segundo, porque a Universidade não fez estudo de viabilidade técnica ou econômica sobre a inviabilidade do parcelamento do objeto por campi, agindo na contramão do que vem decidindo o Tribunal de Contas da União:

A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/93. Acórdão 1913/2013-Plenário (Informativo 161).

A Entidade retrata, ainda, como justificativa para o não parcelamento, sua preocupação com a possibilidade de empresas inaptas a fornecer o objeto participarem do certame. Sobre o assunto, tem-se a informar que a desobediência à obrigatoriedade de parcelamento não constitui meio eficiente, nem legal, para impedir a participação de empresas inaptas. Para esse fim, há de se utilizar, nos limites da lei e tomando-se em conta o porte do contrato, os critérios definidos na Seção II – Habilitação da Lei 8.666/1993, especialmente no que concerne às qualificações técnica e econômico-financeira.

A Entidade cita, ainda, como causa da falta de planejamento adequado na contratação, a urgência de que se revestia o processo. Destaca-se, no entanto, que a Universidade teve tempo suficiente para fazer um planejamento adequado para a contratação do objeto em



destaque, uma vez que o PE 01/2012 substituiu o PE 54/2011, instaurado em 03/02/2011 e cancelado para novos ajustes. Não convence o argumento de que seja possível adquirir bens e serviços de qualidade sem um planejamento adequado, principalmente quando se está sob a pressão da urgência, como afirmou o gestor.

Quanto à declaração da Justiça Federal, no processo nº 0004749-14.2012.4.05.8100, denegando a segurança requerida pela empresa Oliveira Alimentos Ltda., frisa-se que os efeitos da coisa julgada aplicam-se apenas às partes envolvidas no litígio e à parte dispositiva da sentença, não alcançando, assim, os fatos e os fundamentos da decisão que não fazem coisa julgada. Deste modo, os fatos apresentados nesta constatação não estão sujeitos à coisa julgada do *writ* constitucional, podendo ser analisados e revistos na seara do controle administrativo da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência.

Com relação ao Processo Administrativo Disciplinar, instaurado pela Portaria nº 2.606/2012, observa-se que os fatos desta constatação não foram contemplados integralmente na portaria de instauração nem nos fatos expostos no Relatório Final, uma vez que não analisaram a conduta da ex-Coordenadora do Restaurante Universitário.

Do exposto, ratifica-se o entendimento de que houve restrição à competitividade no Pregão Eletrônico nº 01/2012, em vista da inclusão de cláusulas restritivas no Edital do certame e da utilização de lote único, assim como favorecimento da empresa Multemprex Comércio, Serviços de Alimentação, Eventos, Audiovisual e Informática Ltda. (CNPJ 12.985.431/0001-33), revelado na convocação simultânea das participantes e na desclassificação da empresa ISM Gomes de Matos (CNPJ 04.228.626/0001-00) baseada em Relatório Técnico que não guarda conformidade com o Termo de Referência da contratação.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade da Coordenadora do Restaurante Universitário à época, do Pregoeiro e do Pró-Reitor de Administração à época.

7.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

7.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

7.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de detalhamento de serviços a serem contratados pela UFC para execução indireta, bem como contratação de fundação de apoio para realização de serviço de competência exclusiva da Entidade.

Fato

A partir do crédito orçamentário recebido pela UFC, decorrente de programa do Ministério da Pesca e Aquicultura, objeto do Termo de Acordo de Cooperação Técnica n.º 10/2012, de 30/11/2012, a Universidade formalizou processo de dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei n.º 8666/93, cujo objeto é a prestação de "Modernização do Departamento de Engenharia de Pesca da Universidade Federal do Ceará (UFC)", no qual a empresa contratada foi a Fundação Cearense de Pesquisa - FCPC, fundação de apoio à entidade.



A FCPC foi escolhida por ter sido a empresa que apresentou a proposta mais vantajosa à autarquia, após realização de pesquisa de preço, constante do processo n.º 29118/12-94. Ocorre que nem a FCPC, nem as demais empresas que foram consultadas para fins de pesquisa de preço (Astef e Cetrede) detalharam em suas propostas os serviços que viriam a prestar para a UFC, em inobservância ao artigo 6º, inciso IX, combinado com o art. 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, o valor da proposta da FCPC que foi apresentada à universidade e o conseqüente valor empenhado àquela fundação, R\$ 299.400,00, trata-se exatamente do valor do crédito orçamentário do Ministério da Pesca e Aquicultura, disponibilizado em 03/12/2012 (parte da nota de crédito n.º 2012NC00785). Assim sendo, não está evidente no processo o detalhamento dos custos das empresas, que resultaram nos preços ofertados, o que impossibilitaria à contratante (UFC) decidir quanto à proposta mais adequada para suas necessidades.

Neste mesmo processo, a partir da proposta da FCPC, constatou-se que o projeto objeto da contratação se trata de serviço incompatível com a área de atuação da fundação, qual seja Ampliação e Modernização do bloco 825 do Departamento de Engenharia de Pesca/UFC.

Tal contratação configura mera intermediação da fundação de apoio, conforme entendimento predominante no TCU, que inclusive está inserido no Acórdão n.º 730/2010-2ª Câmara (o qual decidiu a respeito das contas de 2006 da UFC), no sentido de que tais atividades não se enquadram como de desenvolvimento institucional, a teor do art. 1º da Lei nº 8.958/1994.

Para melhor esclarecimento, transcrevem-se a seguir, os acórdãos do TCU que tratam sobre a matéria:

Acórdão n.º 730/2010-2ª Câmara - determinação à Universidade Federal do Ceará (UFC) que não transfira, para as fundações de apoio, recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, tendo em vista o não enquadramento desta atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos da jurisprudência firmada por este tribunal de contas.

Acórdão n.º 2.597/2008-Plenário - determinação à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para que, por falta de amparo legal, não utilize as fundações de apoio como intermediadoras na execução de obras ou serviços de engenharia, considerando o entendimento predominante na Corte de Contas federal (Acórdãos nºs 1.516/2005- Plenário, 994/2006-Plenário e 1.156/2007- Plenário) no sentido de que tais atividades não se enquadram como de desenvolvimento institucional, a teor do art. 1º da Lei nº 8.958/1994, e restrinja a cooperação técnica dessas entidades às ações de apoio diretamente vinculadas a projetos de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional.

Ressalte-se que o fato configura reincidência, tendo em vista que as irregularidades apontadas já foram constatadas em auditorias anteriores (itens 1.1.3.2 e 5.1.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas/2009 Nº 243902 - 2ª PARTE), tendo, inclusive, as recomendações correspondentes ao fato expedidas por essa UCI, sido ratificadas pelo TCU em recente Acórdão de nº 960/2012 – Plenário, objeto de avaliação das contas de 2012, o que originou esta constatação.



Instada a prestar esclarecimentos por meio da S.A 201305978/22, de 09/05/2013, a Entidade por meio do Ofício 68/2013/AUDIN/UFC, de 13/05/2013, apresentou resposta da FCPC, informando que:

“o valor global das atividades é de R\$ 1.005.600,00 (um milhão, cinco mil e seiscentos reais), sendo o valor de R\$ 906.000,00 (novecentos e seis mil reais) aplicado diretamente nos objetivos do projeto e o valor de R\$ 99.600,00, referente ao pagamento pelos serviços de apoio e supervisão da FCPC. Portanto, como se trata de “manutenção de obras civis e instalações elétrico e hidráulicas do projeto”, entende-se que a Fundação de Apoio não realizará nenhuma obra (construção ou reforma) da estrutura predial, mas sim a manutenção da rede elétrica e hidráulica.”

Finalmente, diante da resposta apresentada pela Entidade, mantém-se o entendimento sobre a ocorrência das irregularidades apontadas, haja vista que não foi apresentado o detalhamento necessário dos serviços a serem prestados, com os respectivos custos unitários que compunham o valor empenhado (2012NE802488) de R\$ 299.400,00, correspondente ao processo em análise, além de ser ratificado de que a FCPC realizará manutenção da rede elétrica e hidráulica, atividades que não se enquadram como de desenvolvimento institucional, a teor do art. 1º da Lei nº 8.958/1994.

Causa

A Chefe do Departamento de Apoio Administrativo e Controle Orçamentário e a Pró-Reitora de Administração reconheceram e ratificaram a contratação direta de fundação de apoio por meio de dispensa de licitação com propostas sem o detalhamento suficiente dos serviços a serem realizados, bem como a contratação da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura - FCPC para realização de serviço de competência exclusiva da UFC.

Outrossim, o Reitor permitiu e assinou a contratação da FCPC eivada de falhas já detectadas em exercícios anteriores.

Manifestação da Unidade Examinada

“A Universidade Federal do Ceará empreendeu imediato cumprimento às determinações e recomendações dirigidas às IFES no bojo do Acórdão 2.731/2008 – Plenário, no que tange a seu relacionamento com as fundações de Apoio.

No decorrer dos entendimentos legislativos, com a promulgação da Lei nº 12.349/2010, bem como outorga do Decreto nº 7.423/2010, a UFC logrou adequar-se às exigências do novel marco regulatório tempestivamente, mantendo suas relações com as fundações nos limites da legislação aplicável.

Dessa forma, reafirma-se que as contratações questionadas no ponto em análise seguem os estritos preceitos normativos, conforme o ofício nº 533/2013/PRESI/FCPC, de 11/06/2013, e seus anexos (DOC. 54)”

Ofício nº 533/2013/PRESI/FCPC, de 11/06/2013:

(...)

“Informamos que os projetos em questão têm como objeto a “Modernização dos equipamentos e instalações da unidade de piscicultura marinha da UPPMAR” e “Modernização do departamento de engenharia da pesca da UFC”, conforme



os Planos de Trabalhos aprovados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (Anexos 01 e 02).

No tocante à ausência de detalhamento dos serviços propostos nos Acordos de Cooperação Técnica questionada pela CGU, temos a informar que os Termos de Referência (Anexos 03 e 04) e os Planos de Trabalho foram devidamente aprovados e publicados no Diário Oficial da União em 03/12/2013 (Anexo 05), contendo todo o detalhamento exigido, faltando somente, serem acostados aos autos, dando margem a algumas falhas de arquivamento.

Ressalta-se que, conforme se verifica da análise de tais documentos oficiais, os serviços quais foram objeto de contratação desta FCPC guardam perfeita harmonia com o permissivo legal disposto na Lei nº 8.958/1994, alterada pela Lei nº 12.349/2010, e regulamentada pelo decreto nº 7.243/2010”.

Análise do Controle Interno

A Lei nº 8.958/1994, alterada pela Lei nº 12.349/2010, traz no bojo do § 2º do seu art. 1º que a atuação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á as obras laboratoriais diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnologia. Sendo, ainda, vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES (art. 1º, § 4º).

Na presente constatação, o projeto de “Modernização do departamento de engenharia da pesca da UFC” prevê a construção de três salas de aula no Bloco 825 do DEP/UFC, obras de infraestrutura que estão fora do escopo permissivo da citada lei, configurando, portanto, uma intermediação desautorizada e vedada pelos normativos que regem a relação das IFES com as fundações de apoio.

Quanto à exigência de prévio projeto básico nas contratações das IFES com a fundação de apoio, o acórdão do TCU, citado na manifestação da Universidade, exige expressamente, no item 9.2.1.3, a necessidade de elaboração prévia de plano de trabalho para cada projeto, contemplando os requisitos do projeto básico da Lei nº 8.666/1993.

Com efeito, os anexos da manifestação da UFC trazem os planos de trabalhos aprovados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, contendo informações sintéticas das obras e materiais para o desenvolvimento dos projetos. Não obstante, não contém orçamento detalhado do custo global das obras, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, “f”), nem informações sobre a metodologia utilizada para mensurar esse custo, bem como inexistente qualquer referência sobre a realização de estudo de viabilidade técnica em substituição ao projeto básico, já que nos planos apresentados havia a previsão de contratação de serviços de terceiro para a elaboração de projeto básico para as obras de infraestrutura.

Vale ressaltar que a fundação de apoio contratada, FCPC, embora tenha a missão de “prestar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico da Universidade Federal do Ceará”, não contempla o apoio nas áreas especializadas de engenharia como a fundação de apoio Astef, que também apresentou proposta, mas que não foi aceita pela UFC. Fato este que obrigará a FCPC a subcontratar a elaboração do projeto básico e a fiscalização das obras de infraestrutura.



Dessa forma, os documentos apresentados na manifestação da Entidade não afastam a necessidade de um estudo prévio detalhado dos custos ou de prévio projeto básico nas contratações realizadas com as fundações de apoio. De igual modo, restou comprovada a contratação da FCPC como um agente intermediário para a realização de obras de infraestrutura vedada pela Lei nº 8.958/1994.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar projeto básico das contratações de serviços, incluindo orçamento e detalhamento em nível analítico dos serviços contratados, nos termos do artigo 6º, inciso IX, combinado com o art. 7º, §2º, todos da Lei nº 8.666/93.

Recomendação 2: Abster-se de transferir às fundações de apoio atividades de competência exclusiva da UFC, por falta de amparo legal.

7.2.2 PAGAMENTOS CONTRATUAIS

7.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Superfaturamento de R\$ 743.825,16 no fornecimento de refeições aos alunos dos campi da UFC no exercício de 2012, por meio do Contrato nº 05/2012 (Pregão Eletrônico nº 01/2012).

Fato

Na execução do Contrato nº 05/2012, firmado em 17/02/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2012 (P19783/11-16), a Universidade Federal do Ceará - UFC, da 2ª quinzena de fevereiro a junho de 2012, pagou à empresa Multemprex o montante de R\$ 2.855.501,54. Todavia, verificou-se um superfaturamento de R\$ 743.825,16, uma vez que os quantitativos atestados nas notas fiscais não encontram respaldo nos controles apresentados pelo Restaurante Universitário.

Tabela 1 – Superfaturamento do Processo nº 19783/11-16 (Pregão Eletrônico nº 01/2012).

Meses	Controles do R.U. (R\$)	Pagamentos à Empresa (R\$)	Diferença (R\$)	Valores Retidos p/ UFC (R\$) **
Fevereiro (2ª Quinzena)	146.952,62	453.764,00	- 306.811,38	0,00
Março/2012	644.033,16	1.010.170,00	- 366.136,84	0,00
Abril/2012	491.271,50	528.885,00	-37.613,50	0,00
Maio/2012	516.754,64	539.342,00	- 22.587,36	171.500,98
Junho/2012	312.664,46	323.340,54	- 10.676,08	130.823,40
Subtotal *	2.111.676,38	2.855.501,54	-743.825,16	302.324,38
Julho/Agosto/12 **	391.501,73	391.501,73	0,00	323.870,11
Total	2.503.178,11	3.247.000,27	-743.825,16	645.606,33

* Subtotal calculado até o Relatório Preliminar.

** Os valores de julho e agosto/12, bem como os valores retidos foram considerados após a manifestação do Gestor.

Vale ressaltar que, considerando os meses de fevereiro e março de 2012, as parcelas cobradas pela empresa estão acima dos valores informados pelo R.U., mas dentro do



estimado para o contrato firmado no P19783/11-16, ou seja, do valor global de R\$ 11.001.820,00, com parcela mensal de R\$ 916.818,33. Porém, após a comunicação da constatação 7.2.2.2 do Relatório CGU nº 201203088, por meio da Nota de Auditoria CGU nº 201203088/02, em 27/04/2012, nos meses de abril a junho de 2012, os valores cobrados pela empresa Multemprex reduziram-se, ficando próximos das informações dadas pelo R.U.

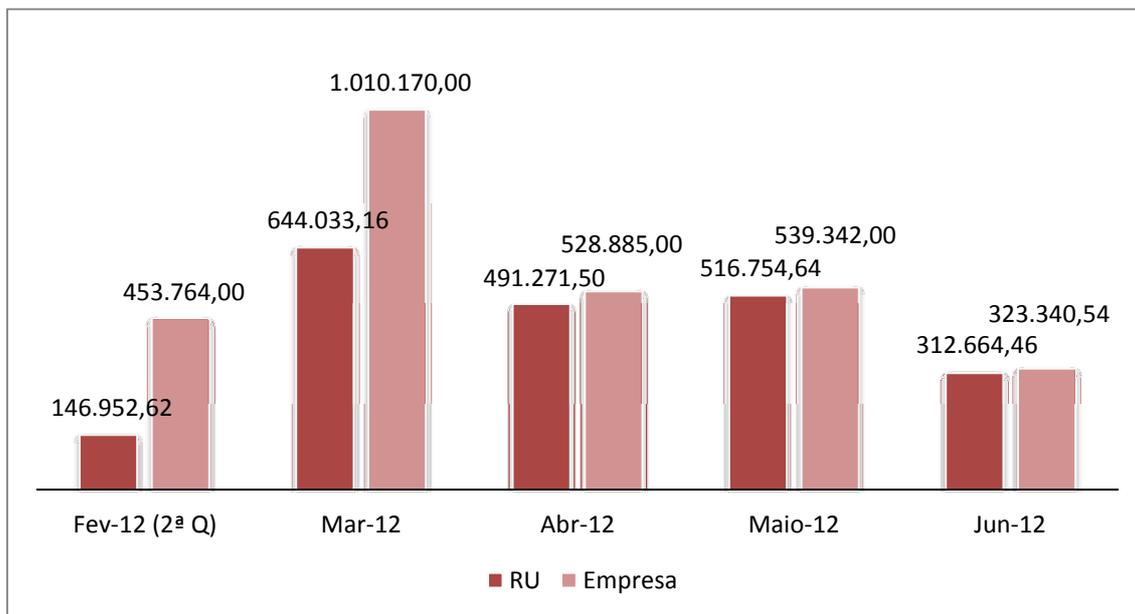


Figura 1 - Execução do Contrato - PE 01/2012 (em R\$)

Frise-se que, após a expedição da Nota de Auditoria CGU nº 201203088/02, em 27/04/2012, referente ao superfaturamento encontrado nos quantitativos de refeições servidas nos campi de Fortaleza, Quixadá, Sobral e Cariri, cujo prejuízo foi alçado em R\$ 1.943.752,10, referente à Dispensa de Licitação nº 83/2011, a Universidade passou a fazer uma retenção dos valores pagos, como forma de compensar os prejuízos realizados. Não obstante, como demonstrado, a execução do Pregão Eletrônico nº 01/2012 apresentou também um superfaturamento no valor de R\$ 743.825,16, sendo que a UFC fez retenções no valor total de R\$ 645.606,33.

Destaca-se que a responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do presente contrato era a Coordenadora do Restaurante Universitário à época (CPF nº ***.075.583-**).

Conforme estabelece a Lei nº 4.320/1964, nos artigos 62, 63 e 64, nenhum pagamento deve ser realizado sem a regular liquidação, que consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios da entrega dos bens e/ou de prestação efetiva dos serviços.

No caso em exame, a citada servidora não confrontava os quantitativos cobrados nas notas fiscais apresentadas pela empresa Multemprex com os controles mantidos por sua coordenação junto ao Restaurante Universitário e aos *campi* do interior, apenas atestava-as como se, de fato, houvessem sido realizados. Em que pese a retenção realizada nos pagamentos feitos à Multemprex, no valor de R\$ 645.606,33, para efeito de compensação, deve-se considerar os dois superfaturamentos encontrados tanto na



Dispensa de Licitação nº 83/2011 quanto no Pregão nº 01/2012, objeto desta constatação.

Deste modo, verificou-se que a ex-coordenadora do Restaurante Universitário concorreu diretamente para o prejuízo de R\$ 743.825,16 causados à UFC pelo superfaturamento nos quantitativos pagos à empresa Multemprex.

Causa

Identifica-se como principal causa a ação discricionária da ex-Coordenadora do Restaurante Universitário, ao atestar serviços em quantitativos superiores aos controles do Restaurante Universitário.

Como causa estruturante, identificam-se fragilidades quanto à segregação de funções e quanto à supervisão, por parte da Pró-Reitora, dos atos de seus subordinados.

O Regimento da Reitoria da UFC, no que concerne às atribuições da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, estabelece que a ela compete “*promover e assistir a comunidade estudantil em toda sua plenitude e planejar, gerir e executar os programas assistenciais dirigidos a essa comunidade*”. A Pró-Reitora de Assuntos Estudantis falhou no exercício de suas funções, pois não logrou planejar, gerir e executar a contento programa de sua alçada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 368/2013-GR, de 10/06/2013, assinado pelo Magnífico Reitor, foi apresentada manifestação, da qual se extrai, a seguir, o tópico referente à presente constatação:

“A Universidade Federal do Ceará, com relação ao teor exarado no ‘Informativo’ 00206.000399/2012-64 anexo ao documento supracitado, informa que já adotou as medidas cabíveis para apurar as responsabilidades de quem deu causa às irregularidades apontadas nos processos que envolvem as empresas: PR3, Audiosom, Multemprex e V3, conforme Plano de Providências encaminhado a essa Controladoria em 10/09/2012 e as respectivas atualizações em 31/01/2013.”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201305978, por meio do documento sem número, datado de 23/07/2013, o gestor da UFC assim se posicionou:

“A Universidade Iniciou os procedimentos de verificação da real ocorrência de fragilidades na fiscalização e nos processos de pagamentos referentes ao contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2012 – conforme memória de cálculos encaminhada por meio do ofício nº 120/13/DCF, de 08/07/2013, em anexo (DOC. 55) – culminando com a recomendação da AUDIN de instauração de comissão técnica, conforme ofício nº 414/2013/AUDIN/UFC, de 17/07/2013 em anexo (DOC. 53).”

Ofício nº 120/13/DCF, de 8/7/2013 (DOC. 55)

(...)



“No que diz respeito à Constatação 6.2.2.1 no Relatório de Auditoria CGU 2013, que trata do superfaturamento de R\$ 1.272.710,16 no fornecimento de refeições aos alunos dos campi da UFC no exercício de 2012, por meio do contrato nº 05/2012 (Pregão Eletrônico nº 01/2012), foi realizada consulta ao SIAFI, a fim de averiguar os pagamentos efetuados à empresa MULTEMPREX, tendo sido verificada a situação delineada na tabela abaixo:

Valor Bruto	NF	OB	Valor Líquido	DARF	DAR	Valor Retido
R\$ 435.204,00	42	808021 (02/04/12)	R\$ 387.984,37	R\$ 25.459,43	R\$ 21.760,20	
R\$ 392.208,00	32	808061 E 808449 (02 E 09/04/12)	R\$ 349.653,43	R\$ 22.944,17	R\$ 19.610,40	
R\$ 50.600,00	41	80825 (02/04/12)	R\$ 45.109,90	R\$ 2.960,10	R\$ 2.530,00	
R\$ 25.140,00	35	808023 (02/04/12)	R\$ 22.412,31	R\$ 1.470,69	R\$ 1.257,00	
R\$ 36.740,00	39	808024 (02/04/12)	R\$ 32.753,71	R\$ 2.149,29	R\$ 1.837,00	
R\$ 5.304,00	36	808026 (02/04/12)	R\$ 4.728,52	R\$ 310,28	R\$ 265,20	
R\$ 11.528,00	40	808783 (10/04/12)	R\$ 10.277,21	R\$ 674,39	R\$ 576,40	
R\$ 24.552,00	33	808784 (10/04/12)	R\$ 21.888,11	R\$ 1.436,29	R\$ 1.227,60	
R\$ 432.234,00	43	808875 (10/04/12)	R\$ 385.336,61	R\$ 25.285,69	R\$ 21.611,70	
R\$ 38.896,00	44	808874 (10/04/12)	R\$ 34.675,78	R\$ 2.275,42	R\$ 1.944,80	
R\$ 11.528,00	46	808921 (11/04/12)	R\$ 10.277,21	R\$ 674,39	R\$ 576,40	
R\$ 47.573,53	101	820536 (22/8/12)	R\$ 23.000,00	R\$ 2.783,05	R\$ 2.378,68	R\$ 19.411,84
R\$ 528.885,00	57	812350 (28/05/12)	R\$ 300.000,00 (sic)	R\$ 30.939,77	R\$ 2.644,25	R\$ 171.500,98
R\$ 539.342,00	67	814353 (19/06/12)	R\$ 350.000,00	R\$ 31.551,50	R\$ 26.967,10	R\$ 130.823,40
R\$ 122.455,10	101	820532 (22/8/12)	R\$ 55.000,00	R\$ 7.163,62	R\$ 6.122,76	R\$ 54.168,73
R\$ 323.340,54	73	816773 (13/07/12)	R\$ 216.000,00	R\$ 18.915,42	R\$ 16.167,03	R\$ 72.258,10
R\$ 3.025.530,17	-		R\$ 2.249.097,16	R\$ 176.993,50	R\$ 275.719,52 (sic)	R\$ 448.163,05
R\$ 63.460,00	58	12781	-	R\$ 3.712,41	R\$ 3.173,00	R\$ 56.574,59
R\$ 67.184,00	59	12782	-	R\$ 3.930,26	R\$ 3.359,20	R\$ 59.894,54
R\$ 19.912,00	60	12783	-	R\$ 1.164,85	R\$ 995,60	R\$ 17.751,55
R\$ 70.917,10	113	14233	-	R\$ 4.148,65	R\$ 3.545,86	R\$ 63.222,60
R\$ 221.473,10	-	-	-	R\$ 12.956,17	R\$ 11.073,66	R\$ 197.443,28



Valor Bruto Total Apropriado	Pagamento à empresa	Valor Retido*
R\$ 3.247.003,30	R\$ 2.601.397,01	R\$ 645.606,33

* Refere-se a valor apropriado e não repassado para a empresa.

Com base no quadro demonstrativo acima, o montante apresentado na tabela 1 da Constatação 6.2.2.1 no relatório, o valor de R\$ 3.384.386,54 como total pago à empresa não corresponde ao registrado na Contabilidade (SIAFI) de R\$ 2.601.397,01. Dessa forma, solicitamos informações sobre a fonte dos valores encontrados por esta CGU.”

Em complemento à resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201305978, documento sem número, datado de 23/07/2013, o gestor da UFC, por meio do Ofício nº 586-GR, de 12/09/2013, assim se emendou:

“Cumprimentando-o, solicitamos a inclusão da informação contida no Ofício nº 125/13/DCF, de 26/07/2013, anexo, em complemento à manifestação ao relatório em referência encaminhada anteriormente por meio do ofício nº 456/2013-GR, de 12/07/2013.

Ressalta-se que referido expediente encaminha despacho da comissão técnica especial, em que se constata a inexistência do débito referido na recomendação 01 do item 6.2.2.1.

(...)

Ofício nº 125/13/DCF, de 26/07/2013.

(...)

Despacho da Comissão Técnica designada pela Portaria Conjunta PRADM/PRAE nº 001, de 18 de julho de 2013.

Em resposta ao ofício nº 414/2013/AUDIN/UFC, esta comissão técnica, designada mediante portaria conjunta PRADM/PRAE nº 001 de 18 de julho de 2013, com a finalidade de proceder o confronto específico entre os quantitativos contratados, os valores pagos e os valores retidos, referente a execução do contrato nº 05/2012 (Pregão Eletrônico nº 01/2012 – P19873/11-16), assim se manifesta:

1) Para realizar o confronto solicitado entre os quantitativos contratados, os valores pagos e os valores retidos, esta comissão técnica averiguou cada nota fiscal constante no processo supracitado (inclusive no processo 11.130/12-70, onde a empresa solicita a esta universidade o pagamento das notas fiscais nº 56, 57, 58, 58 e 60). Além disso, foi consultada, mediante pesquisa no SIAFI, cada ordem bancária referente à empresa MULTEMPREX, para o período em questão, conforme o item 6.2.2.1 do Relatório de Auditoria CGU 2013, constante no Ofício nº 396/2013/AUDIN/UFC. Já no que concerne aos quantitativos contratados, tais valores foram extraídos da cláusula 9ª do contrato nº 05/2012;

‘Cláusula Nona – Preço

Pelos serviços ora contratados, o CONTRATANTE pagará a CONTRATADA a importância estimada de R\$ 916.818,33 (novecentos e dezesseis mil, oitocentos e dezoito reais e trinta e três centavos) mensalmente, mediante apresentação de fatura mensal em duas vias e nota fiscal, com a especificação, e atestadas pelo responsável pelo acompanhamento da execução do contrato e valor anual de R\$11.001.820,00 (onze milhões um mil, oitocentos e vinte reais)’.



2) A partir daí, os dados levantados foram organizados por mês de competência, valor mensal estimado no contrato, valor mensal pago, valor mensal retido, campus, valor bruto da nota fiscal, valor retido por nota fiscal e número da nota fiscal. Ressalte-se que o valor mensal pago é composto pelo valor líquido pago à empresa somado aos respectivos impostos, e o valor mensal retido refere-se a valores apropriados e não repassados à empresa. Isso posto, segue a tabela abaixo:

Tabela 1 – Confronto específico entre os quantitativos contratados, os valores pagos e os valores retidos do contrato nº 05/2012

Mês de Competência	Valor mensal estimado no contrato (R\$)	Valor mensal pago (R\$)	Valor mensal retido (R\$)	Campus	Valor Bruto NF (R\$)	Valor Retido (R\$)	NF
Fevereiro/2012 (2ª Quinzena)	916.818,33	447.204,00	0,00	Fortaleza	392.208,00	0,00	32
				Sobral	25.140,00	0,00	35
				Cariri	24.552,00	0,00	33
				Quixadá	5.304,00	0,00	36
Março/2012	916.818,33	1.016.730,00	0,00	Fortaleza	435.204,00	0,00	42
					432.234,00	0,00	43
				Sobral	36.740,00	0,00	39
				Cariri	50.600,00	0,00	41
					38.896,00	0,00	44
				Quixadá	11.528,00	0,00	40
	11.528,00	0,00	46				
Abril/2012	916.818,33	373.719,34	305.721,66	Fortaleza	528.885,00	171.500,98	57
				Sobral	63.460,00	56.574,59	58
				Cariri	67.460,00	59.894,54	59
				Quixadá	19.912,00	17.751,55	60
Maió/2012	916.818,33	408.518,60	130.823,40	Fortaleza	539.342,00	130.823,40	67
Junho/2012	916.818,33	251.082,44	72.258,10	Fortaleza	323.340,54	72.258,10	73
Abril a Junho/2012	-	28.161,72	19.411,84	Fortaleza Sobral Cariri Quixadá	47.573,56	19.411,84	99
Total	4.584.091,65	2.525.416,10	528.215,00	-	3.053.631,10	528.215,00	-

3) Por fim, destaque-se para o fato de que a tabela acima não contempla as notas fiscais nº 101 (no montante de R\$122.455,10) e nº 113 (no montante de R\$70.917,10), relacionadas no relatório anexo ao ofício nº 120/13/DCF, em virtude das mesma referirem-se aos meses de julho a agosto de 2012, respectivamente. Portanto, os dados apresentados na tabela acima referem-se exclusivamente as despesas relacionadas aos meses de fevereiro a junho de 2012, conforme item 6.2.2.1 do Relatório de Auditoria CGU 2013, constante no Ofício nº 396/2013/AUDIN/UFC.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, com relação à manifestação contida no Ofício nº 368/2013-GR, de 10/06/2013, informa-se que a Portaria UFC/GR nº 2.606, de 31/07/2012, que determina a abertura de Processo Administrativo Disciplinar – PAD, para apurar a conduta da ex-Coordenadora do Restaurante Universitário, na descrição do item “D” referente à citada servidora, não incluiu o superfaturamento do Processo nº 19783/11-16 (Pregão Eletrônico nº 01/2012).

Informa-se, outrossim, que realmente houve um equívoco por parte desta CGU, referente ao valor pago à empresa no mês de abril, que estava em duplicidade, mas que já foi corrigido na Tabela 1 desta constatação. Desta forma, o superfaturamento não é de R\$ 1.272.710,16, como apontado no Relatório Preliminar, e sim de R\$ 743.825,16.



Ressalta-se que a fonte utilizada por esta controladoria também foi o SIAFI do período de janeiro a junho de 2012 (primeira parte da Tabela 1), com o valor total faturado de R\$ 2.855.501,54, sendo que o valor dos controles do RU correspondeu a R\$ 2.111.676,38. Efetivamente, à época dos trabalhos de campo da constatação, não havia informação sobre a retenção dos pagamentos pela UFC.

Frise-se, por oportuno, que as justificativas complementares dão conta de que as retenções realizadas, no valor de R\$ 645.606,33, quando do pagamento das notas fiscais nº 57, 58, 59, 60, 67, 73, 99, 101 e 113 (Ofícios nº 120/13/DFC e 125/13/DFC), deveriam ser consideradas para compensar o superfaturamento desta constatação, como bem ressaltam os ofícios transcritos na manifestação da Entidade.

Não obstante, as justificativas da Universidade não informam que essas mesmas retenções, no valor de R\$ 645.606,33, referenciadas no ofício nº 125/12/PR/ADM, de 14/09/2012, também foram consideradas para compensar o prejuízo de R\$ 1.318.202,20, especificado na Tomada de Contas Especial – Processo nº 17774/12-35, que teve por escopo apurar o superfaturamento apontado, por meio da Nota de Auditoria CGU nº 201203088/02, na execução da Dispensa de Licitação nº 83/2011 que tem o mesmo objeto e a mesma empresa contratada (Multemprex) do P19783/11-16 (Pregão Eletrônico nº 01/2012) alvo deste achado.

Transcreve-se a seguir a conclusão do Relatório Final da referida Tomada de Contas (fls. 2.656 do P17774/12-35), quanto aos prejuízos a serem ressarcidos pela empresa Multemprex:

*“a) Deve ser aplicada à empresa Multemprex pena de **restituição aos cofres públicos dos valores indevidamente recebidos, na monta de R\$ 1.318.202,20** (hum (sic) milhão trezentos e dezoito mil duzentos e dois reais e vinte centavos). **Todavia, deve ser deduzida a quantia já retida pela UFC.** Vale ressaltar que inicialmente foi retido o valor de R\$ 582.383,70 (quinhentos e oitenta e dois mil, trezentos e oitenta e três reais e setenta centavos) conforme citado no relatório da TCE inicial. Todavia, no decurso do processo foram retidas mais duas parcelas referentes à nota fiscal nº 113 nos valores de R\$ 42.000,00 e 21.222,60 perfazendo o **total de R\$ 645.606,33** (seiscentos e quarenta e cinco mil seiscentos e seis reais e trinta e três centavos). Portanto, **o valor a ser ressarcido ao Erário é de R\$ 672.595,87** (seiscentos e setenta e dois mil quinhentos e noventa e cinco reais e oitenta e sete centavos), relativo à subtração do valor retido do valor devido”. (grifo nosso)*

Vale destacar que os fatos deste achado não foram objeto de análise e considerações na citada Tomada de Contas, como se observa na sua portaria de instauração (Portaria UFC nº 2.607, de 31/07/2012), que teve como fundamento o item 4.47 do Relatório Final da Sindicância Processo nº 10845/12-23, que examinou o superfaturamento da Dispensa de Licitação nº 83/2011.

Em suma, para a execução dos serviços de fornecimento de refeições nos *campi* da UFC, foram realizados dois (2) contratos com a empresa Multemprex. Na execução do primeiro contrato, oriundo da Dispensa de Licitação nº 11/2011, apontou-se um superfaturamento de R\$ 1.318.202,20, já quantificado por meio de TCE, e, no segundo, decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2012 (objeto deste achado) apontou-se outro



superfaturamento de R\$ 745.825,16. Sendo que, durante a execução desse pregão nº 01/2012 e instrução da TCE acima, a UFC fez as retenções citadas no valor total de R\$ 645.606,33 as quais deverão ser consideradas, uma só vez, para mitigar os prejuízos sofridos na execução dos dois (2) contratos com a empresa Multemprex.

Do exposto, ratifica-se o entendimento de que houve superfaturamento no Pregão Eletrônico nº 01/2012, em vista da liquidação e pagamento de quantitativos superiores aos efetivamente consumidos nos *campi* da UFC, devendo a Universidade promover as medidas cabíveis para o devido ressarcimento, uma vez que os valores retidos não compensam a totalidade dos prejuízos apontados nas duas (2) contratações realizadas com a empresa Multemprex.

Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar procedimento administrativo visando à reposição do valor de R\$ 743.825,16.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade da Coordenadora do Restaurante Universitário à época, especificamente, quanto ao superfaturamento evidenciado na contratação decorrente do Pregão Eletrônico nº 01/2012.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Fato

Com o objetivo de se analisar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas por esta UCI, durante o exercício 2012, para implementação pela UJ, foram identificadas em primeiro plano, as recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Nesses termos, verificou-se que foram emitidas 10 recomendações. Dessas, a partir de informações que foram disponibilizadas pela UJ, constatou-se que 04 recomendações foram atendidas e 06 permanecem pendentes de implementação sem impacto na gestão com monitoramento via Plano de Providências, conforme descrito no quadro abaixo.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
RA201203090	1.1.1.1 - Ausência de apresentação no Relatório de Gestão 2011 de indicadores relacionados à atividade fim do Hospital, capazes, por exemplo, de avaliar o tempo médio de internação, a mortalidade hospitalar (operatória e pós-operatória), a ocorrência de infecção hospitalar e a produtividade.	Rec 01 - Atendida.
RA201203090	2.1.2.1 -Falhas na instrução e na condução de processo de Concorrência Pública, de natureza semelhante a falhas já apontadas em auditorias anteriores.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Atendida.



RA201203090	2.1.2.2 - Contratação de entidade privada por meio da Inexigibilidade nº 03/2011, em desacordo com a norma legal e sem caracterização adequada do objeto.	Rec 01 - Atendida. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
RA201203090	3.1.2.1 - Estimativa de compra de medicamentos do Pregão nº 08/2011 sem fundamentação administrativa; edital sem norma jurídica pertinente; e habilitação de empresa em desacordo com o edital.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 02 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. Rec 03 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.
RA201203090	3.1.3.1 - Ausência de alimentação no SIASG dos dados relativos ao acompanhamento físico-financeiro da execução dos contratos.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão. .

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 SISTEMAS DE CONCESSÕES

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Redução da jornada de trabalho de servidores dos Hospitais Universitários carente de fundamentação legal.

Fato

Por meio da Portaria nº 2, de 10/01/2011, o Superintendente dos Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará instituiu que:

- a) *“os servidores terão 10% da sua carga horária direcionadas para as atividades de ensino, podendo as mesmas serem executadas fora do local de serviço, sem desconto salarial”, e*
- b) *“os servidores que tem toda sua carga horária no final de semana (sexta a noite, sábado e domingo) ou que trabalhem nos feriados, contará como 01 vez e meia sua carga horária (ex: plantão de 12 horas aos sábados será contado como 18 horas).*

Em 18/01/2012, por meio do Memorando nº 25/2012/MEAC/UFC, assinado pelo Diretor Assistencial da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, onde consta “De



acordo” do Superintendente (assinatura digitalizada), estabeleceu-se que, quando solicitada a presença do médico diarista nos fins de semana ou feriados, computar-se-ia em dobro a carga horária trabalhada, para efeito de folgas posteriores. O Diretor esclarece, ainda, no memorando, que se viu “obrigado a aceitar a situação acima, diante da dificuldade de conseguir profissionais para executar atividades da MEAC aos fins de semana e feriados, sem que estivessem programados”.

Analisando-se as reduções de jornada concedidas por meio da Portaria nº 2/2011, item b), e do Memorando nº 25/2012/MEAC/UFC, percebe-se que não há amparo jurídico para tais concessões, visto que não se enquadram no que preveem a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003, cujo excerto transcreve-se a seguir:

Decreto nº 1.590/95

Art. 3 Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)

§ 1o Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar às vinte e uma horas. (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003)

§ 2o Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilização da jornada de trabalho a que se refere o caput deste artigo deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes.” (Redação dada pelo Decreto nº 4.836, de 9.9.2003).

Assim, depreende-se que os setores de uma entidade que tiverem a necessidade de exigir atividades contínuas em regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, deverão definir nominalmente quais servidores terão seus horários flexibilizados. Importante, ainda, observar que a aplicabilidade do referido Decreto, no âmbito da entidade, depende, de acordo com os termos do seu § 2º, do art. 3.º, de autorização do seu dirigente máximo, ou seja, do Reitor.

Vale anotar, por oportuno, que além da falta de previsão legal, tal decisão reduz a força de trabalho, podendo causar impacto negativo nas atividades do Hospital, conseqüentemente, acarretando a diminuição na eficiência dos serviços de saúde prestados à população.

Acrescente-se, ainda, que, quanto à flexibilização atinente ao exercício de 10% da carga horária em atividades de ensino, executadas, facultativamente, fora do local de serviço,



restou a demonstrar de que mecanismos a Administração se utiliza para aferir o cumprimento de tal carga horária.

Causa

Ação discricionária do Superintendente dos Hospitais Universitários, que instituiu, mediante Portaria, a redução da carga horária. Ressalte-se que o fez sem amparo jurídico, visto que não se enquadra no que preveem a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003, sem amparo regimental e sem consultar a Procuradoria da Universidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, conforme o que segue:

“Por meio do ofício 293/2013-HU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 59), a Superintendência do Hospital Universitário apresenta, com base no Decreto nº 4.836, de 9 de setembro de 2003, e acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário, justificativa legal para a redução da carga horária dos servidores.”

O Ofício mencionado pelo gestor tem o seguinte teor:

Em atendimento á solicitação de V. Sa., enviamos resposta aos questionamentos do Relatório de Auditoria N° 201305978 (MEAC e HUWC):

Os Hospitais Universitários da Universidade Federal do Ceará, Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC) são instituições que oferecem educação de qualidade para a sociedade, caracterizando-se com centro de excelência na assistência, no ensino de graduação e pós-graduação, notadamente residência médica e na pesquisa.

Nos últimos anos, houve uma unificação dos hospitais universitários, com a designação de uma Superintendência para gerir e administrar conjuntamente referidas instituições. Foi também implantado o sistema biométrico.

A grande maioria dos setores do HUWC e da MEAC funciona em turnos de 12 (doze) horas ininterruptas, uma vez que instituições hospitalares trabalham com vidas humanas e atuam nos períodos matutino, vespertino e noturno.

Na tentativa de adequar de forma democrática as jornadas dos funcionários lotados nos HUs/UFC, bem como analisando a existência do Decreto No. 4.836/2003, que prevê uma redução de jornada dos servidores. Senão, vejamos:

DECRETO N° 4.836. DE 9 DE SETEMBRO DE 2003,

Altera a redação do art. 3E do Decreto n 1.590, de 10 de agosto de 1995, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição. e tendo em vista o disposto no art. 19 da Lei n 8.112, de 11 de dezembro de 1990,

DECRETA:

Art. 1º O art. 3º do Decreto n 1.590. de 10 de agosto de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:



Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em perlado igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais. devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições.

§1º Entende-se por período noturno aquele que ultrapassar as vinte e uma horas. ii;!J Os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades que autorizarem a flexibilização da jornada de trabalho a que se refere o caput deste artigo deverão determinar a afixação, nas suas dependências, em local visível e de grande circulação de usuários dos serviços, de quadro, permanentemente atualizado, com a escala nominal dos servidores que trabalharem neste regime, constando dias e horários dos seus expedientes. ' (NR)

Art. 2 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de setembro de 2003; 182 da Independência e 1152 da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guilherme Mantega

A Superintendência dos HUs/UFC decidiu, provisoriamente, expedir a Portaria No. 002 de 10 de janeiro, onde reduziu a jornada de trabalho dos funcionários da MEAC e do HUWC, tudo isso previamente acordado com a gestão superior da UFC, na pessoa do Magnífico Reitor, Prof. Jesualdo Farias.

Esclarecendo ainda que a Lei No. 8.112/90, em seu art. 19, estabelece que o servidor tenha jornada de 30 a 40 horas semanais, o que já indica que a jornada de 30 horas é legal. O intuito provisório foi o de observar se haveria prejuízos no atendimento ao público, bem como analisar através das planilhas de atendimentos se ocorreriam diminuições nos atendimentos que prejudicassem o bom funcionamento nos HUs.

Existe também o respaldo do Acórdão No. 2813/2009 - TCU - Plenário:

ACÓRDÃO Nº 281312009 - TCU - Plenário

1. Processo TC 002.02412009-5

2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria Operacional.

3. Responsáveis: não há.

4. Unidades: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação; Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Hospital Universitário Professor Edgard Santos da Universidade Federal da Bahia; Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Goiás; Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão; Hospital Universitário João de Barros Barreto da Universidade Federal do Pará; Hospital Universitário Clementina Fraga Filho da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Hospital Universitário Gaffrée Guinle da Universidade do Rio de Janeiro; Hospital Universitário Onofre Lopes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Hospital Universitário da Universidade de Santa Maria; Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia e Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul Secex/RS.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório consolidado de auditorias operacionais de orientação centralizada realizadas nos hospitais universitários vinculados às instituições federais de ensino superior;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União. reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com base no inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, em:



(. . .)

9.6. recomendar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão:

9.6.1. avaliação da possibilidade de instituição, para médicos que exercem tal função, de gratificação de preceptoría, vinculada à produtividade dos profissionais;

9.6.2. avaliação da possibilidade de instituição, para docentes que prestam serviços assistenciais e de preceptoría, de adicional vinculado à produtividade, medida de acordo com os mesmos critérios aplicados a médicos preceptores, mas que tenha valor básico superior á deles, uma vez que contemplará também serviços de assistência;

9.6.3. após fixação de parâmetros ideais de lotação dos hospitais universitários, a elaboração de anteprojeto de lei para criar quadro de pessoal e plano de carreira específicos para aqueles hospitais, com previsão de servidores em atividades ligadas á saúde e observância das seguintes peculiaridades:

9.6.3.1. contraprestação pelo exercício da preceptoría realizada em programas de residência médica;

9.6.3.2. horários flexíveis, adequados à realização de escalas de plantão e que permitam funcionamento ininterrupto dos hospitais nas áreas entendidas como necessárias;

As análises feitas após alguns meses da expedição da Portaria, concluiu que a diminuição da jornada não acarretou impacto negativo, nem diminuiu a eficiência dos serviços, ao contrário, a redução da jornada de trabalho provocou uma melhoria na qualidade de vida do servidor, diminuindo os riscos de doenças profissionais e, ao mesmo tempo, fornecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade.

Os servidores mostraram-se à disposição dos pacientes dos HUs/UFC para atendê-los e preservar o direito à vida, que prescinde a qualquer direito fundamental.

A possibilidade de retorno à jornada anterior pode acarretar no nosso entendimento, perdas evidentes para os HUs, pois desmotivaria os servidores que vem trabalhando de forma correta, comprovada mente sem prejuízos aos serviços prestados nestas instituições.

Desta forma, no nosso entendimento redução da carga horária está dentro da legalidade, porém, estamos à disposição para efetuar às necessárias adequações que visem a melhorar o funcionamento da MEAC e do HUWC, já que temos como missão promover o ensino, a pesquisa e a assistência terciária à saúde, levando em conta que as atividades são executadas por servidores, que independente de terem seus horários reduzidos, sempre trabalharam de forma a suprir às necessidades destes hospitais universitários.

Estamos à disposição para dirimir quaisquer dúvidas existentes.

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar, vale destacar que, em nenhum momento, foi questionada a legitimidade da Portaria elaborada pelos gestores, mas a redução indiscriminada de jornada de trabalho, sem autorização do gestor máximo da Entidade.

Analisando-se o conteúdo do documento apresentado, conclui-se que a emissão da Portaria nº 02/11, pelo Superintendente dos Hospitais Universitários, reduzindo-se a jornada de trabalho de servidores, apesar de amparada em norma legal, careceu de elementos essenciais para sua efetividade e boa aplicação, quais sejam:

1. não consta autorização expressa do Gestor da Universidade, autoridade máxima a quem caberia a autorização de redução de jornada de trabalho;
2. aplicada de forma indiscriminada, fere o estabelecido e permitido pelo Decreto 1.590/95, com alterações do Decreto Nº 4.836/03;
3. não implantação de sistema de controle das horas trabalhadas nas atividades de ensino, fora do ambiente de trabalho e,
4. ausência de divulgação dos nomes dos servidores que se enquadrariam nas condições permitidas pela legislação, quais sejam, publicação em área de



acesso público, escala nominal atualizada dos servidores que trabalham sob regime de plantão, constando dias e horários dos expedientes.

Quanto à autorização por parte do gestor máximo da Entidade, afirma a manifestação que a redução foi previamente acordada com o Reitor. No entanto, não foi encaminhado documento comprovando tal autorização.

Relativamente à legalidade da jornada de trabalho de 30 horas, observa-se que a equipe de auditoria não questiona referida legalidade, mas o fato de ter sido implantada redução de carga horária de forma indiscriminada, mesmo para os servidores com carga horária inferior a 30 (trinta) horas. Destaque-se que os médicos que trabalham em regime diarista, quando o fazem no fim de semana, fazem jus a folga equivalente ao dobro da carga horária trabalhada, concessão não amparada juridicamente.

Em relação ao Acórdão TCU nº 2.813/20009 – Plenário, considera-se inoportuna a afirmação de que a referida peça respaldaria a decisão da Administração, uma vez que trata de recomendações aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de que avaliem a possibilidade de instituição de adicional de produtividade e de horários flexíveis, adequados à escalas de plantão. Vale observar que o Acórdão, além de não instituir, por si só, referidos benefícios, não menciona redução de carga horária, mas “horários flexíveis”.

Por fim, vale salientar que, a argumentação de que “(...) *as análises feitas após alguns meses da expedição da Portaria, concluiu que a diminuição da jornada não acarretou impacto negativo, nem diminuiu a eficiência dos serviços, (...)*” somente poderia ser avaliada por ocasião da apresentação de estudos que demonstrassem a alegação, o que não foi realizado, restando, portanto a questão de possíveis impactos negativos decorrentes da redução de jornada de trabalho.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que o Superintendente dos Hospitais Universitários normalize a jornada de trabalho dos servidores, de modo a cumprir a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1590/1995, art. 3º e parágrafos, com a redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fuga a procedimento licitatório, favorecendo a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. em contratações de terceirização de serviços de apoio administrativo, por meio de Dispensas de Licitação emergenciais sem a devida motivação.

Fato



Relatam-se, nos parágrafos que seguem os resultados da análise efetuada nas contratações de terceirização de serviços de apoio administrativo, prestados no Hospital Universitário Walter Cantídio (camareiras, copeiras, maqueiros e contínuos), especialmente no que tange aos contratos firmados entre a Universidade Federal do Ceará/HU e a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), vigentes durante o Exercício 2012.

Cabe ressaltar que a análise remonta ao Exercício 2009, pois, tendo em vista que as contratações vêm sendo efetivadas por meio de dispensas de licitação emergenciais, fez-se necessário avaliar o histórico das contratações, de modo a evidenciar a ocorrência do fato emergencial.

No início do Exercício 2009, a Universidade Federal do Ceará realizou o Pregão Eletrônico nº 001/2009, Processo nº 31506/08-40, visando à contratação de serviços nas categorias de copeiros, contínuos, camareiras e maqueiros. Deste processo, foi firmado o Contrato nº 01/2009 com a empresa Gerencial Serviços Ltda., CNPJ nº 02.196.969/0001-05, no valor total anual de R\$ 1.312.399,08 e vigência inicial de 01/02/2009 a 01/02/2010.

A despeito do disposto na Instrução Normativa STLI/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, o edital do certame estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (98 empregados, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados.

“Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

(...)

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço;”

Durante sua vigência, o contrato foi objeto de 8 (oito) Termos Aditivos, sendo 2 (dois) para acréscimo de profissionais, 2 (dois) para repactuação, 1 (um) para redução de profissionais e 3 (três) para prorrogação de vigência.

O 8º e último Termo Aditivo prorrogou a vigência do contrato por 90 (noventa) dias (até 01/05/2012), tendo sido motivado pelo Memorando nº 017/12 DH/HU'S/UFC, datado de 18/01/2012, que solicitou *“a prorrogação do contrato por mais 90 dias durante a elaboração do novo processo licitatório que possa atender a Maternidade Escola Assis Chateaubriand e o Hospital Universitário Walter Cantídio.”* O citado expediente foi emitido pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU/UFC, com destino ao Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC, que



após sua concordância e encaminhou ao jurídico, para análise, sem, no entanto, anexar o Termo de Referência ou Minuta de Edital, referentes aos serviços.

Infere-se, portanto, que por ocasião da emissão do citado Memorando, em 18/01/2012, já não havia interesse na renovação anual do contrato, tendo em vista a solicitação de prorrogação por apenas 90 dias, prazo durante o qual seria realizado novo procedimento licitatório.

Ressalte-se que, até este ponto, não consta no processo registro da motivação para a não prorrogação anual do contrato, considerando o caráter continuado dos serviços e a possibilidade de prorrogá-lo até o ano de 2014.

Com efeito, o motivo para a não renovação anual do contrato revela-se somente a partir da análise do processo 5799/12-69, iniciado pelo Memorando nº 77/2012/DH/HU's/UFC, datado de 08/03/2012, que expõe que *“Considerando o parecer de nº 238/2012-PF UFC da Procuradoria Federal da UFC (copia em anexo) recomendando a rescisão contratual dos processos de nº 31506/08-40, pregão de nº 01/2009 e processo de nº 5243/09-86 celebrado com a empresa Gerencial Serviços Ltda e a Universidade Federal do Ceará nas dependências do Hospital Universitário Walter Cantidio e Maternidade Escola Assis Chateaubriand. (...) solicitamos a abertura de dispensa de licitação para atender as necessidade do serviço de apoio (contínuos, maqueiros, camareiras e copeiros) da Maternidade Escola Assis Chateaubriand e Hospital Universitário Walter Cantidio (em anexo termo de referência)”*(sic). O citado expediente foi emitido pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU/UFC, com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC.

O parecer anexo ao expediente expõe a situação de inexecução contratual da empresa prestadora dos serviços, visto que, mesmo tendo sido advertida 8 (oito) vezes, esta encontrava-se inadimplente com seus colaboradores, o que ensejou o pedido de aplicação de sanções cabíveis pelo gestor do contrato.

Destarte, por meio do Ofício nº 098/2012-SHU/UFC, de 23/3/2012, destinado ao Procurador Geral da UFC, o Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, encaminhou o processo de dispensa para análise desse setor jurídico, tendo obtido parecer favorável à contratação (parecer nº 519/2012-PF/UFC).

O processo segue instruído com a declaração do Diretor Geral do HUWC/UFC, datada de 22/4/2012, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC (fl. 103 do processo 5799/12-69):

“Tendo em vista os fundamentos expostos no sobredito processo que comprovam a existência dos pressupostos exigíveis à dispensabilidade da licitação, tendo sido a situação de dispensa de licitação amparada por Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da UFC, declaro presente o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.”

Com fundamento nos documentos citados, foram formalizadas a Dispensa nº 4/2012 – UASG 150244 (HUWC) e Dispensa nº 4/2012 – UASG 150246 (MEAC), cujos extratos foram publicados do DOU de 24/04/2012.

As contratações, com vigência de 90 dias, foram efetivadas com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços (total



I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;"

Ademais, entende-se que as Dispensas realizadas não encontram amparo jurídico, em virtude da não caracterização da situação emergencial, posto que a partir da emissão do Memorando nº 017/12 DH/HU'S/UFC, de 18/1/2012, evidenciou-se a opção do gestor pela não prorrogação anual do contrato, mas apenas por 90 (noventa) dias, com a explícita intenção de realização de novo procedimento licitatório, o qual só veio a ser iniciado em 26/06/2012, mais de 6 meses após o pedido inicial, por meio do Ofício nº 140/12/HUWC/SC/DA, de 26/06/2012, que encaminhou a minuta do edital do pregão nº 09/2012 para a Procuradoria Federal da UFC, como veremos adiante. Portanto, não há que se falar em necessidade justificada de contratação emergencial, uma vez que, se houve situação crítica, esta decorreu meramente da inércia injustificada da administração na condução do novo certame, em vista do lapso temporal decorrido entre os eventos citados.

Sobre este assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU tem se manifestado por diversas vezes, com o mesmo entendimento:

"Além das formalidades previstas no art. 26 e parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, são requisitos necessários à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública que:

- a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;" (Decisão 627/1999 Plenário)

"Adote, com antecedência necessária, providências para a realização de processos licitatórios, com vistas a concluí-los antes do término dos contratos em vigência, evitando-se, com isso, a descontinuidade na prestação dos serviços ou a utilização indevida de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da lei nº 8.666/1993." (Acórdão 3267/2007 Primeira Câmara)

"Deve ser responsabilizado o gestor pela contratação emergencial indevida quando a situação adversa decorreu de sua omissão ou falta de planejamento." (Acórdão 627/2009 Segunda Câmara - Sumário)

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União emitiu Orientação Normativa:

"A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei" (ON/AGU nº11 de 01.04.2009)

Ainda assim, o processo obteve o Parecer nº 519/2012-PF/UFC (fls. 101 e 102 do processo nº5799/12-69), de 23/04/2012, favorável à contratação, emitido pelo Procurador Federal matrícula 0289827, com o aprova do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal da UFC. Adicionalmente, o Diretor Geral do HUWC, com o



acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou, por meio de expediente datado de 23/04/2012, constante à folha 103 do supracitado processo, a presença dos pressupostos exigíveis à dispensabilidade da licitação.

Por meio do memorando nº 168/HUWC-UHH, datado de 15/05/2012, a administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, voltou a solicitar a abertura de licitação para atender às necessidades dos serviços de apoio da Maternidade Escola Assis Chateaubriand e do Hospital Universitário Walter Cantídio. Porém, somente em 11/06/2012, quase um mês após o expediente, foi encaminhado o Termo de Referência referente à solicitação.

O Ofício nº 140/12/HUWC/SC/DA, de 26/06/2012, encaminhou a minuta do edital do Pregão nº 09/2012 para a Procuradoria Federal da UFC, com vistas à obtenção de parecer jurídico, o que ocorreu no mesmo dia, com a emissão do Parecer nº 947/2012-PF/UFC (fls. 197 a 203 do processo), emitido pelo Procurador Federal matrícula 0289827, com o aprova do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal da UFC, favorável à continuidade do processo.

Ressalte-se que os termos do edital, a despeito do disposto na Instrução Normativa STLI/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (107 funcionários, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados.

O aviso de licitação referente ao Pregão nº 09/2012 foi publicado no DOU de 27/06/2012, com a abertura das propostas marcada para o dia 09/07/2012. Porém, em virtude de impugnações das empresas Gestor Serviços Empresariais Ltda. e Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda., acolhidas parcialmente, o certame foi suspenso, conforme publicação no DOU de 09/07/2012, e republicado novo aviso de licitação no dia seguinte, com a abertura das propostas marcada para o dia 20/07/2012.

Após a abertura das propostas e fases de lances/aceitação, a empresa Missão Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 05.485.352/0001-06) obteve habilitação. No entanto, em virtude do mandado de intimação nº MAN.0001.001662-4/2012, emitido pelo Juiz Federal da 1º Vara, e movido pela empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda., o certame foi novamente suspenso, em 06/08/2012. A impetrante alegou a não apreciação de impugnação apresentada tempestivamente, na qual questionava supostas ilegalidades no edital.

Em manifestação enviada em resposta ao Memorando nº 280/12-PG, datada de 07/08/2012, o Pregoeiro esclarece que *“apenas tomou conhecimento da impugnação no ato do recebimento do mandado de segurança citado acima, motivo pelo qual a impugnação não foi apreciada no tempo previsto na legislação pertinente.”* (...) *“...e que, este fato de não análise da impugnação feita pela empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda., constante no mandado de segurança, se caracteriza como um caso fortuito”*, e somente então passa a apreciar o mérito das alegações da impugnante, julgando-as parcialmente procedentes.

Ressalte-se que a ausência da análise do pregoeiro a respeito das impugnações ao edital contraria as determinações dos §§1º e 2º do artigo 18 do Decreto nº 5450/2005, que estabelece o prazo de até 24 horas para o pregoeiro decidir sobre a impugnação, e que,



caso seja acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida nova data para o certame.

Na mesma data, 07/08/2012, iniciou-se o novo processo de Dispensa de licitação (nº 17354/12-40), com o Memorando nº 294/HU's-DH, da administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, dispondo que *“Em virtude da apresentação de recursos administrativos através do Comprasnet e mandado de segurança através da Justiça Federal no Ceará movido pela empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda, referente ao Pregão Eletrônico 09/2012, solicito a abertura de processo licitatório em caráter emergencial, para que o serviço de apoio administrativo dos HU's/UFC (contínuos, camareiras, copeiras e maqueiros) não seja prejudicado.”*

Depois de instruído com a proposta de preços de 3 (três) empresas, o processo recebe o parecer nº 1188/20121-PF/UFC, da Procuradoria-Geral da UFC, emitido em 20/08/2012, pelo Procurador Federal matrícula 0289827, com o aprovo do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal da UFC, favorável à continuidade do processo, *“com fundamento no art. 24, inciso II ou inciso IV, desde que atendidas às recomendações e a legislação apontada”*.

Novamente, o Diretor Geral do HUWC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou, por meio de expediente datado de 21/08/2012, constante à folha 125 do supracitado processo, a presença dos pressupostos exigíveis à dispensabilidade da licitação.

Seguiu-se a formalização das dispensas de licitação, com a publicação dos extratos de Dispensa nº 6/2012 – UASG 150246 (MEAC) e nº 6/2012 – UASG 150244 (HUWC) no DOU de 22/08/2012.

As contratações, com vigências de 23/08/2012 a 19/02/2013, foram efetivadas novamente com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços (total de 104 profissionais, sendo 87 para o Hospital Universitário Walter Cantídio e 17 para a Maternidade Escola Assis Chateaubriand), conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
GESTOR	02.685.728/0001-20	211.615,42	1.269.692,52
CRIART	07.783.832/0001-70	168.370,50	1.010.223,00
SERVAL	07.360.290/0001-23	158.058,21	948.349,26

Note-se que uma das empresas junto a qual foi solicitada proposta de preços se trata da Gestor Serviços Empresariais Ltda., justamente a que motivou o mandado de intimação, que por sua vez conduziu à suspensão do pregão.

Destaque-se que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção. Também não consta nos processos informações sobre a prestação dos serviços no intervalo entre o final da vigência da primeira dispensa emergencial (01/08/2012) e o início desta segunda dispensa emergencial (23/08/2012).



Também não se encontra justificativa para o prazo de 6 (seis) meses estipulado para este último contrato emergencial com a empresa Serval, considerando que o Pregão nº 09/2012 em curso foi simplesmente suspenso em 06/08/2012, sem que conste nos processos qualquer iniciativa para o saneamento de seu edital, à luz das impugnações acatadas.

Conclui-se, diante do exposto, que a UFC/HUWC mantém contratos sem licitação com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23), que, ao final de suas vigências, perfará, pelo menos, 9 (nove) meses de duração. Restou demonstrado que houve favorecimento da empresa nas contratações de serviços terceirizados para o Hospital Universitário Walter Cantídio e para a Maternidade Escola Assis Chateaubriand, resultantes da Dispensa nº 4/2012 – UASG 150244 (HUWC) e Dispensa nº 4/2012 – UASG 150246 (MEAC), em vista do vínculo demonstrado entre as proponentes. Ademais, os processos de Dispensa de Licitação emergenciais foram efetuados sem o devido amparo legal, posto que as situações emergenciais constituíram-se mera consequência da inércia imotivada da administração em conduzir os procedimentos licitatórios de forma apropriada, e com a devida antecedência. A Entidade, portanto, fugiu à obrigatoriedade de licitar instituída pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Causa

Em vista dos fatos relatados, identificam-se como principais causas as condutas dos agentes públicos, que praticaram atos que propiciaram a ocorrência da irregularidade apontada.

Nesse sentido, o Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC:

- não deu o devido prosseguimento ao procedimento licitatório solicitado por meio do Memorando nº 017/12 DH/HU/S/UFC, de 18/01/2012, visto que o Termo de Referência dos serviços demandados somente foi encaminhado em 11/06/2012.

- aprovou e encaminhou os Termos de Referência que deram origem às dispensas, solicitando que as contratações fossem realizadas em caráter emergencial, sem, no entanto, fundamentar legalmente os motivos da urgência.

O Pregoeiro do Pregão nº 09/2012, que, ao deixar de analisar e pronunciar-se tempestivamente a respeito da impugnação de licitante, possibilitou a contestação judicial do certame, com a consequente deflagração de processo de Dispensa de Licitação emergencial.

O Diretor Geral do HUWC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a dispensabilidade, e este último autorizou a despesa e assinou os contratos, apesar da evidente ausência de amparo legal das contratações.

Manifestação da Unidade Examinada



A Entidade manifestou-se, inicialmente, acerca dos fatos examinados por meio do Ofício nº 104/2013 - SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 08/03/2013, assinado pelo Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, originalmente encaminhado para a Auditoria Interna da UFC, bem como por documentos anexos. Reproduz-se, a seguir, o conteúdo do Ofício, no que concerne à presente constatação:

"Primeiramente, é importante frisar que o Hospital Universitário Walter Cantídio é um Hospital de nível terciário de alta complexidade no atendimento a população do SUS do Estado do Ceará e de outros Estados da Federação, centro de formação de especialistas em saúde e pólo em pesquisa clínica nas diversas áreas da medicina, de forma que possam desempenhar plenamente suas funções sociais em relação as dimensões de ensino, pesquisa e extensão, além da dimensão da assistência à saúde.

O HUWC é também centro de referência em transplantes e cirurgias de alta complexidade. Dentro deste cenário, os pacientes atendidos e internados nos HU's, são pacientes críticos, suscetíveis a infecções hospitalares. Desde 2011 os HU's estão trabalhando forte para controlar uma bactéria multirresistente chamada de KPC. O descuido com este cenário implica no aumento da infecção hospitalar, em mais gasto com medicamentos de última geração, permanência de pacientes em ambiente de UTI e isolamento por mais tempo e, infelizmente, o aumento dos óbitos.

A descontinuidade da limpeza técnica de higienização no ambiente hospitalar em nenhum momento deve ser descuidado e/ou descontinuado, sob risco eminente do cenário descrito ocorrer e a exemplo de matérias veiculadas na mídia nacional que denunciam a respeito de mortes em UTI.

A limpeza técnica de higienização em ambiente hospitalar é totalmente diferente de limpeza das demais áreas da Universidade e de outros órgãos públicos, pois deve ser técnica, inclusive, com a exigência dos colaboradores com curso de controle e manejo das infecções Hospitalares. A responsabilidade do gestor com a manutenção da vida está acima de quaisquer outras obrigações. Não se pode comparar um Hospital, que cuida de salvar vidas, com quaisquer outras unidades da administração pública. Isto é fato.

Por todos esses aspectos citados, torna-se importantíssimo à manutenção contínua do serviço de limpeza técnica e de apoio administrativo na assistência aos pacientes internados nas clínicas cirúrgicas, médicas e continuidade nos procedimentos cirúrgicos e ambulatoriais.

Vale também esclarecer que, segundo consta no ora discutido Relatório de Auditoria 201205019-CGU, a Unidade Auditada é o Hospital Universitário Walter Cantídio, UG: 150244 e, nesta unidade, não se registra, no ano de 2009 até meados do ano de 2012, existência de Contratos Emergenciais para prestação de serviços de apoio administrativo ou limpeza técnica. Porém, é fato que, sendo a natureza dos serviços hospitalares de caráter emergencial, dado tratar-se de socorro a vida num numero estatístico muito além do estimado, foi perfeitamente legítimo a abertura de processos licitatórios quando pela dispensa de licitação, com respaldo estritamente justificado na legislação pertinente.

No que se refere à observação do relatório que afirma: "A despeito do disposto na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, o edital do certame estipulou quantitativos certos de mão-de-obra



(98 empregados, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados.”, esclarecemos que a administração está em conformidade com a referida IN, tendo em vista que adotou unidade de medida que permitiu a quantificação da mão-de-obra necessária à execução do serviço, ou seja, para o objeto licitado a unidade de medida adotada é: "POSTO DE SERVIÇO", em estrita consonância ao que determina o art. 20, inciso I, da IN N° 02/2008, in verbis:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão de obra que será necessária à execução do serviço"; (grifamos).

Além do que também, o critério adotado pela administração se enquadra na excepcionalidade descrita no §1º, do art. 11, da IN N°2/2008. Consta ainda, no Projeto Básico do referido Edital o descritivo dos serviços a serem prestados, bem como as atividades a serem executadas pela mão-de-obra contratada, permitindo, assim, o acompanhamento e a mensuração da qualidade dos serviços prestados, pelo fiscal do contrato, especialmente na questão da qualidade (Anexo documento de Avaliação dos Serviços de Apoio, elaborado pelo Serviço de Hotelaria Hospitalar do HUWCJUFC);

Embora seja dito no Relatório CGU que "não havia interesse na renovação anual do Contrato...", vale salientar que havia interesse sim, na renovação. Na verdade, havia dois contratos oriundos de pregões distintos, devidamente efetivados, cuja empresa vencedora e contratada era a GERENCIAL SERVIÇOS LTDA., (comprovantes anexos), que estava, durante o ano de 2012, passando por sérias dificuldades financeiras e, provavelmente em virtude desse fato, deu início a diversas falhas na execução dos contratos que mantinha com esta administração. Assim, a empresa GERENCIAL passou a descumprir reiteradamente suas obrigações contratuais, tendo sofrido várias penalidades. Tais fatos ensejaram que a prorrogação dos citados contratos se desse apenas pelo prazo de 90 (noventa) dias, vez que se desenhava nitidamente a impossibilidade de a empresa GERENCIAL SERVIÇOS LTDA. continuar executando os contratos sob sua responsabilidade, a bem desta administração.

Acerca do questionamento de que não se comprovou "a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadro técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, é importante frisar, que no âmbito do Hospital Universitário Walter Cantídio, existem apenas 07(sele) servidores enquadrados no cargo/função de servente de limpeza e 09(nove) na função/cargo de contínuo, como mostra o documento em anexo, expedido pelo serviço de pessoal do HUWCIUFC. Ademais, o fato é que na o existe no Plano de Cargos e Carreiras - PCC da UFC, a contemplação deste cargo/função, o que comprova se tratar de um cargo em extinção, não havendo. pois, necessidade de comprovação formal nesse sentido.

Esclarecemos que o motivo para contratação emergencial existiu sim, notadamente considerando que estamos tratando com vidas humanas, descrito no início desta resposta, todavia. e Importante deixar claro que há uma complexidade considerável na elaboração do edital para contratação de serviços de limpeza técnica e de apoio administrativo, pelo simples fato de que há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa n° 02/2008. Embora esta administração preze pela



rapidez na elaboração e execução dos processos licitatórios, tais singularidades, tornam o procedimento um tanto moroso, não por vontade deste gestor. Por isso acrescentamos em resposta ao parágrafo de 4 da página 4/22, que o termo de referência citado pela CGU, somente foi concluído na data de 11/06/2012, em virtude da necessidade de adequação de inúmeros itens, visto que, repetimos, há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa 02/2008 STL/MPOG.

Ainda com relação ao Pregão 09/2012, o Relatório CGU diz: "Ressalte-se que os termos do edital, a despeito do disposto na Instrução Normativa STL/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (107 funcionários, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados." Informamos, no entanto, que consta no referido Edital 09/2012 a exigência da elaboração do Acordo de Nível de Serviço, anexo VIII, do Edital, conforme previsto na IN 02108, art. 11, 3º, transcrito: " §3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado as metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver."

Em relação às anotações das páginas 5 e 6 do Relatório de Auditoria nº 201205019, reiteramos a citação da Comissão de Licitação do HUWC/UFC feita no Memo nº 140/12/HUWC/SC/DA, de 26/06/2012, a respeito do Pedido de Impugnação impetrado pela empresa Gestor, qual seja, a de que o mesmo apenas tomou conhecimento da impugnação no ato do recebimento do mandado de segurança, tendo em vista que na data limite para recebimento da impugnação foi identificado a instabilidade da internet, inclusive com a sua interrupção por quase o dia inteiro, fato este também relatado por outros componentes da comissão de licitação, motivo pelo qual a impugnação não foi apreciada no tempo previsto na legislação pertinente. E que, após o recebimento do Mandado de Segurança, a referida impugnação foi prontamente respondida.

Ressalta-se, ainda, que a Comissão de Licitação do HUWCIUFC zela pelo cumprimento dos prazos legais e editalícios conforme se observa na página do HUWC/UFC, através da sessão Compra e Licitação, as inúmeras respostas aos esclarecimentos e impugnações respondidos dos processos realizados pelo HUWC, inclusive do Pregão Eletrônico nº 09/2012. Assim, este fato deve ser entendido como caso eminentemente, fortuito.

Ainda na página 6 do referido relatório é feita a seguinte afirmação pelos Nobres auditores:

[...J o Pregão nº 09/2012 em curso foi simplesmente suspenso em 06/08/2012, sem que conste nos processos qualquer Iniciativa para o saneamento de seu edital, à luz das impugnações acatadas.

Tal afirmação não condiz com a realidade do processo, vez que os procedimentos foram tomados tendo em vista que estávamos aguardando a decisão judicial, cuja sentença foi proferida em 22/10/2012, sendo dada ciência ao Pregoeiro em 14/11/2012 (Mandado de Intimação nº 0001.002379-312012), além do Parecer de Força Executória nº 074/2012/CRMR/PFCE/PGF/AGU de 19/11/2012, que orientou a PUBLICAR NOVO EDITAL. Portanto, havia sim razões para suspensão da licitação



em curso e razões de caráter judicial. A partir de então se efetuou a ANULAÇÃO do Pregão Eletrônico nº 09/2012 (Despacho consta na folha nº 670, Página do Comprasnet - folha nº 665, Comunicado à Divisão de Hotelaria da Anulação folha nº 669). Assim, observando-se com critério o Processo em questão, verifica-se que, diferente do que afirma o Relatório de Auditoria nesse aspecto, foram tomadas todas as iniciativas necessárias em estrita observância à decisão judicial, sendo constatados estes fatos junto às folhas nº 624 a 670 dos autos do processo, Pregão Eletrônico 09/2012;

(...)”

Após o encaminhamento do Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, da seguinte forma:

“Por meio do ofício 287/2013-HU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60), a Superintendência do Hospital Universitário se posiciona com relação à elaboração de processo de contratação emergencial, alegando que houve, segundo resposta do gestor, motivação expressa para a Dispensa.”

Por sua vez, o ofício nº 287/2013-HU/MEAC/HUWC/UFC, de 09/07/2013, traz o posicionamento do gestor, nos seguintes termos:

“Ratificamos o que antes fora mencionado, ou seja, que o motivo para contratação emergencial existiu sim, notadamente considerando que estamos tratando com vidas humanas, descrito no início desta resposta, todavia, é importante deixar claro que há uma complexidade considerável na elaboração de Edital para contratação de serviços de limpeza técnica e de apoio administrativo, pelo simples fato de que há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa Nº 02/2006. Embora esta administração preze pela rapidez na elaboração e execução dos processos licitatórios, tais singularidades tornam o procedimento um tanto moroso, não por vontade deste gestor ou por incompetência dos técnicos, mas pela complexidade da norma associada às deficiências estruturais inerentes aos HU's, Por isso acrescentamos em resposta ao parágrafo de 4 da página 4/22, que o termo de referência citado pela CGU, somente foi concluído na data de 11/06/2012, em virtude da necessidade de adequação de inúmeros itens, Visto que, repetimos, há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução a Normativa 02/2006 STLI/MPOG.

Com respeito ao Pregão 09/2012, a CGU relatou: "No tocante à ausência de análise do pregoeiro da impugnação da empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda., por ocasião da realização do Pregão nº 009/2012, que resultou no mandado de intimação no MAN,0001.001662-4/2012, a análise do processo permite inferir situação discordante da manifestação do gestor, visto que a análise do mérito da impugnação tem data de 16/6/2012, e foi realizada somente após segunda solicitação da justiça, em vista de não se ter cumprido o prazo inicial de 10 dias, a contar de 13/01/2012.

Discorda-se da análise da CGU, tendo em vista que o trecho citado foi realizada somente após segunda solicitação da justiça. em vista de não se ter cumprido o prazo inicial de 10 dias. a contar de 13/01/2012, pelo exposto a seguir.

O mandado de intimação nº MAN. 0001.001662-4/2012 foi recebido pelo Pregoeiro M.A.B.L. [nome omitido] no dia 26/07/2012, sendo dado resposta à Procuradoria Geral da UFC no dia 07/08/2012 às 11:10h, conforme protocolo constante à folha nº



610. O prazo estabelecido pela Procuradoria Geral da UFC para resposta, através do MEMO Nº 280/12.PG, foi até o dia 08/08/2012 (folha nº 603).

Vê-se, com isso, que o Pregoeiro respondeu o mandado de segurança no prazo estabelecido e na primeira solicitação da justiça, sendo tal motivação expressa para a contratação emergencial.

Assim, solicita-se a revisão e posterior retirada deste item.”

Análise do Controle Interno

Inicia-se a manifestação com uma introdução acerca da complexidade e importância do Hospital Universitário Walter Cantídio nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e no atendimento à comunidade, ressaltando os riscos impostos pelo eventual descuido das atividades de limpeza técnica, em vista da ameaça da infecção hospitalar.

Registre-se que não há questionamento acerca da relevância das atividades exercidas na unidade auditada, e que é sabida a importância da prestação dos serviços terceirizados para a manutenção da entidade e preservação da saúde dos usuários, razão pela qual, ressalte-se, deve-se perseguir, incessantemente, o bom planejamento e a boa gestão, de forma a evitar as situações emergenciais que possam, por ventura, por em risco o almejado equilíbrio.

Na sequência, passa o gestor a abordar, especificamente, os pontos objeto de questionamento.

Quanto à utilização de Postos de Trabalho como unidade de medida, em vista a clareza do que dispõe o Art. 11 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, no sentido de que “*a contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho*” (grifo nosso), não se vislumbra como a contratação pode estar em conformidade com referida Instrução Normativa.

No que se refere à não renovação do contrato nº 01/2009, a afirmação do gestor de que “*...havia interesse sim na renovação.*” e “*Tais fatos ensejaram que a prorrogação dos citados contratos se desse apenas pelo prazo de 90 (noventa) dias, vez que se desenhava nitidamente a impossibilidade de a empresa GERENCIAL SERVIÇOS LTDA. continuar executando os contratos sob sua responsabilidade, a bem desta administração.*”, corroboram o entendimento exposto no relatório, de que, quando do pedido de renovação do contrato por apenas 90 dias, já se sabia da necessidade de realização de novo procedimento licitatório.

A respeito da não comprovação da carência de servidores na UFC, na função dos serviços contratados, a afirmação do gestor, bem como os documentos acostados em sua resposta, constituem-se, justamente, na instrução processual ausente, bastando terem sido incluídas no processo, para a evitar a impropriedade. Vale notar que esse fato não constitui o âmago da constatação apontada, que trata, majoritariamente, do abuso na utilização de dispensas de licitação por emergência.



Seguem-se argumentações que buscam rebater a constatação principal, qual seja, a fuga a processos licitatórios, por meio de Dispensas de Licitação que favoreceram a empresa Serval.

Quanto ao tempo despendido para a preparação e deflagração dos certames, especificamente quanto ao período de um mês compreendido entre a solicitação de abertura de licitação, contida no memorando nº 168/HUWC-UHH, datado de 15/05/2012, e a elaboração do Termo de Referência dos serviços demandados, a manifestação do gestor, embora justifique pontualmente o tempo decorrido para a elaboração do Termo que especifica, não afasta a improvidência constatada de forma ampla, na condução dos certames, que pode ser observada, como exemplo, na ausência de iniciativa para a deflagração imediata de procedimento licitatório após o Memorando nº 017/12 DH/HU'S/UFC, datado de 18/01/2012, que solicitou a prorrogação do contrato por apenas 90 dias. Tal inoperância culminou com a necessidade de contratação emergencial, solicitada pelo Memorando nº 77/2012/DH/HU's/UFC, datado de 08/03/2012, ou seja, 50 dias após o primeiro expediente, tempo em que poderia ter sido iniciado processo licitatório regular.

No tocante à ausência de análise do pregoeiro da impugnação da empresa Gestor Serviços Empresariais Ltda., por ocasião da realização do Pregão nº 009/2012, que resultou no mandado de intimação nº MAN.0001.001662-4/2012, retifica-se posicionamento tomado na análise anterior à manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, no sentido de que a análise do mérito da impugnação teria sido realizada somente após segunda solicitação da justiça, em vista de não se ter cumprido o prazo inicial de 10 dias. De fato, conforme posto no Ofício nº 287/2013-SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 09/07/2013, o pregoeiro manifestou-se dentro do prazo previsto no Mandado. No entanto, com relação à afirmação de que o pregoeiro não tomou conhecimento da impugnação por problemas na conexão de internet na data limite para recebimento, considera-se inaceitável que o pregoeiro não tenha, tão logo restabelecida a conexão, verificado a existência de impugnações. Assim, o pregoeiro deu causa ao mandado.

Em relação à suspensão do Pregão nº 9/2012 e à ausência de iniciativa para a retomada da contratação após a decisão judicial que afastou o óbice imposto inicialmente, de fato observa-se que a decisão inicial, que afastava o óbice da contratação, foi suplantada pelas decisões subsequentes, sem que tenha restado à entidade alternativa, senão a anulação do Pregão. Ressalte-se, no entanto, que tais informações não estavam disponíveis no processo, à época de sua análise, visto que este findava à folha nº 623. Dessa forma, acata-se a solicitação do gestor, para a modificação do entendimento do relatório preliminar.

Consta, anexo à manifestação, esclarecimento da empresa Serval, acerca dos vínculos entre esta empresa e a Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos. A empresa informa que L.G.B. da S. (sócio administrador da Auxílio) e E.G.M.B. (sócio administradora da Serval) são separados judicialmente desde 2002. Ademais, confirma que E.G.M.B. acumula a condição de sócio administradora da Serval e administradora da Auxílio, afirmando que, conforme o Conselho Regional de Administração, a ela é permitido ser administradora de qualquer empresa até o limite de três empresas, o que não denota qualquer vínculo entre as empresas administradas.

A despeito da manifestação, ainda restou clara a existência de vínculo entre as empresas, o que conduziu à manutenção do entendimento de que a consideração de



propostas de preços das duas empresas em uma mesma Dispensa de Licitação fragiliza o aspecto competitivo da mesma.

Ante o exposto, conclui-se que as manifestações apresentadas não lograram êxito em justificar, plenamente, as ações e omissões que conduziram às situações emergenciais. Desse modo, considera-se que houve fuga à obrigatoriedade de licitar, seguida de processos de dispensa por emergência, que tiveram como causa a falta de planejamento e de diligência por parte da Administração e que favoreceram a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade do Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais, do Pregoeiro e do Diretor Geral do Hospital Universitário Walter Cantídio, pela ocorrência dos fatos relatados.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fuga a procedimento licitatório, por meio de contratações de terceirização de serviços de limpeza técnica hospitalar, decorrentes de cancelamento e revogação de pregões, seguidas de dispensas de licitação emergenciais sem a devida caracterização do fato emergencial.

Fato

Com vistas ao exame de contratações de terceirização de serviços de limpeza técnica, vigentes em 2012 no Hospital Universitário Walter Cantídio-HUWC, procedeu-se à análise dos Contratos de nº 4 e nº 5/2012, ambos firmados com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23). Verificou-se que estes dois contratos foram resultantes de dispensas de licitação, por motivo emergencial, Dispensas nº 5 e nº 7/2012, respectivamente, as quais, por sua vez, foram deflagradas a partir do insucesso de dois Pregões Eletrônicos, o PE nº 15/2011 e o PE nº 2/2012. A seguir, segue o resultado das análises desses processos, a partir do PE nº 15/2011 até a Dispensa nº 7/2012, nessa sequência.

a) Pregão Eletrônico nº 15/2011

A abertura do Pregão Eletrônico nº 15/2011 foi solicitada pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC, baseada nas seguintes justificativas:

- em virtude da unificação dos Hospitais Universitários da UFC (Hospital Universitário Walter Cantídio-HUWC e Maternidade Escola Assis Chateaubriand-MEAC) e da padronização da limpeza técnica hospitalar dos dois hospitais, solicitou-se a rescisão do contrato celebrado entre a empresa Gerencial Serviços Ltda. (CNPJ nº 02.196.969/0001-05) e a Universidade Federal do Ceará, para abertura de uma nova licitação que abranja as áreas críticas, semi-críticas, administrativa e externa do Complexo Hospitalar da UFC – Memo nº 228/HU's-DH, de 25/11/2011. No processo não há documento que indique a vigência do contrato com a empresa Gerencial, para o qual se solicitou a rescisão;



- fim de vigência, em dezembro de 2011, do contrato de mão-de-obra terceirizada, cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar das áreas críticas e semi-críticas, mantido com a empresa Serval nas dependências da MEAC - Memo nº 227/HU's-DH, de 25/11/2011;

- fim de vigência, em 30/12/2011, do contrato de mão-de-obra terceirizada, cujo objeto é a prestação de serviços de portaria, mantido com a empresa Gerencial Serviços Ltda. nas dependências da MEAC - Memo nº 230/HU's-DH, de 25/11/2011;

- fim de vigência, em 30/12/2011, do contrato de mão-de-obra terceirizada, cujo objeto é a prestação de serviços de portaria, mantido com a empresa Gerencial Serviços Ltda. nas dependências do HUWC - Memo nº 231/HU's-DH, de 25/11/2011; e

- em virtude da unificação dos Hospitais Universitários da UFC e da padronização do serviço de vigilância dos dois hospitais, solicitou-se a rescisão do contrato celebrado entre a empresa Serviarm Vigilância Armada e Desarmada (CNPJ nº 09.451.428/0001-25) e a UFC, para abertura de nova licitação que abranja o Complexo Hospitalar da UFC - Memo nº 232/HU's-DH, de 25/11/2011. No processo não há documento que indique a vigência do contrato com a empresa Serviarm, para o qual se solicitou a rescisão.

Consta no processo o Parecer nº 2844/2011-PF/UFC, de 22/12/2011, aprovado pelo Procurador Chefe da Procuradoria Federal da UFC, aprovando minuta do edital do Pregão nº 15/2011, conforme excerto:

“Verificando que seus termos estão em plena conformidade com a legislação pertinente, aprovo a referida minuta, e opino pelo prosseguimento do presente certame licitatório com a observância dos demais atos necessários indicados pelo diploma legal acima citado.”

Foi publicado no Diário Oficial da União de 23/12/2011, o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 15/2011 – Processo nº 26700/11-17, com etapa de lances prevista para 04/01/2012.

O Pregão Eletrônico nº 15/2011 abrangeu, assim, três itens:

I – Limpeza Técnica Hospitalar das áreas críticas e semi-críticas do HUWC e MEAC da UFC;

II – Serviços de Portaria, e

III – Serviço de Vigilância e Segurança Patrimonial Desarmada.

Os itens II e III do Pregão tiveram sua condução no processo, culminando com a contratação dos serviços pelos respectivos vencedores.

No tocante ao item I, cancelado na aceitação da proposta por iniciativa da Administração do Complexo Hospitalar, verificaram-se os fatos a seguir relatados.

A título de cotação de preços, foi anexada ao processo uma única proposta, no valor mensal de R\$ 220.510,09, e valor anual de R\$ 2.646.121,08, da empresa Gerencial Serviços Ltda., datada de 26/04/2011, referindo-se ao Pregão Eletrônico nº 07/2011.



De acordo com os itens 2.2.1.3 e 2.2.2.3 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão, têm-se o seguinte dimensionamento de pessoal a contratar:

	Discriminação	Área Física (m²)	Nº Postos	Nº de empregados
HUWC	Auxiliar de Sev Gerais - 12x36 diurno	16.708,43	30	72
	Auxiliar de Sev Gerais - 12x36 noturno		9	18
	Encarregado - 12x36		1	2
	Total HUWC		-	92
MEAC	Auxiliar de Sev Gerais - 12x36 diurno	5.767,38	15	26
	Auxiliar de Sev Gerais - 12x36 noturno		-	10
	Encarregado - 12x36		1	2
	Total MEAC		-	38
	Total Geral	22.475,81	-	130

A despeito do disposto na Instrução Normativa STLI/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, o edital do certame estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (130 funcionários, ao todo), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados.

“Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

(...)

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço;”

Apresentam-se, a seguir, os melhores lances ofertados durante esta etapa, ocorrida em 04/01/2012, assim como síntese das razões para recusa/aceitação das propostas, com base nos registros da ata do pregão:

CNPJ	Empresa	Valor do lance R\$	Ata do PE nº 15/2011
13.418.726/0001-90	Thothal Serv Terceirizados Ltda. EPP	2.713.999,00	Proposta recusada: a empresa cotou por mão-de-obra e não com base na área física a ser limpa.
07.244.952/0001-08	Transbuzios	2.714.999,99	Proposta recusada: a empresa



	Express Lavanderia e Serviços de Limpeza Ltda.		apresentou valores mensais diferentes para as mesmas categorias profissionais nas planilhas referentes ao HUWC e MEAC.
04.833.107/0001-71	Sercon Nordeste Empreendimentos e Serviços de Conserv	2.715.539,00	Proposta recusada: divergências diversas nos cálculos da planilha, e valor proposto após os ajustes pertinente estaria acima do menor lance ofertado.
02.780.863/0001-54	Pontual Assessoria Empresarial Ltda. ME	-	Desempate ME/EPP: Fornecedor desistiu de enviar lance.
05.485.352/0001-06	Missão Serviços Técnicos Ltda. EPP	-	Desempate ME/EPP: Tempo para envio de lance expirou.
07.704.594/0001-60	Ajustec Comércio e Serviços Ltda. ME	-	Desempate ME/EPP: Tempo para envio de lance expirou.
07.360.290/0001-23	Serval Serviços e Limpeza Ltda.	2.810.375,28	Proposta aceita.

Da análise na troca de mensagens no Comprasnet entre o pregoeiro e os participantes, ressalta-se:

- após considerada recusada a proposta da THOTHAL, às 9:51:36 de 05/01/2012, a empresa propôs-se, às 9:51:36, refazer a proposta sem majorar o preço. Às 9:56:46, o Pregoeiro solicitou a proposta as empresa TRANSBUZIOS;

- em 06/01/2012, às 10:56:03, o Pregoeiro comunica à empresa SERCON que o valor proposto após os ajustes pertinentes estaria acima do menor lance ofertado. Às 10:56:05, a empresa solicita tempo ao Pregoeiro para fazer suas verificações. Às 10:56:12, o Pregoeiro recusa a proposta da SERCON.

Relativamente ao tempo solicitado para verificações/refazimento de proposta pelas empresas THOTHAL e SERCON, não há, na troca de mensagens no Comprasnet, nenhuma manifestação do Pregoeiro.

- às 10:58:49 solicita envio de proposta da SERVAL;

- às 11:00:40, o pregoeiro solicita que a SERVAL desconsidere a mensagem anterior, tendo em vista que há desempate de ME/EPP;



- não apresentados os lances pelas empresas PONTUAL, MISSÃO e AJUSTEC, às 11:26:20, o Pregoeiro solicita o envio da proposta da SERVAL, às 11:26:53, solicita o anexo para o item 1 e às 14:58:57, declara aceitabilidade da proposta.

Não consta do processo análise a respeito da proposta da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda, tampouco a da Thothal Serviços Terceirizados Ltda EPP, empresa que ofertou o melhor lance e teve sua proposta recusada.

Aberto o prazo para registro de intenção de recurso até 17/01/2012, a empresa Criart Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda. impetrou o Mandado de Segurança com Pedido de Liminar, solicitando a nulidade do Edital de Licitação, obtendo Despacho Ordinatório em 17/01/2012 – Processo nº 0000342-62.2012.4.05.8100 – 3ª Vara Federal, que recebe precariamente a petição e fixa prazo para pronunciamento da impetrada.

No Pedido de Urgência, datado de 06/01/2012, a empresa requer que seja declarado nulo o Edital de Licitação nº 15/2011, pelas seguintes razões:

“... ”

O Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2011 promovido pela Universidade Federal do Ceará – UFC contém uma irregularidade no Lote 1 – Limpeza, ao não apresentar separadamente as áreas para servente diurno e noturno. O edital apresenta somente a área total, entretanto, como tínhamos valores diferenciados para serventes (diurno e noturno), não existia possibilidade de realizar o cálculo do valor total, pois apesar de termos a produtividade por m², para o servente diurno e noturno, não temos a área noturna para realizar o cálculo do valor total...”

A empresa acrescenta, ainda, o que segue:

“Analisando o edital do Pregão Eletrônico nº 15/2011, promovido pela Universidade Federal do Ceará – UFC, constatamos que as cláusulas 2.2.1.2, 2.2.1.4 e 2.2.2.4 não podem ter suas áreas calculadas, pois o edital não apresenta a área noturna para que possamos realizar o cálculo do valor total da área, sendo portanto, passível de nulidade, pois está em desacordo com a Lei 8.666/1993”

Apresentam-se, a seguir, as tabelas constantes nas cláusulas referidas:

2.2.1.2 Categoria Profissional: Auxiliar de Serviços Gerais - HUWC

Área	Área Física	Qtd./Funcionário	Turno Horário
Área Hospitalar (330m ²)	16.708,43 m ²	72 Plantonistas Diurnos	12x36 - 07:00 às 19:00
		18 Plantonistas Noturnos	12x36 - 19:00 às 07:00

2.2.1.4 Área Hospitalar Interna – HUWC

Local	Área Física	Qtd Mínima de Funcionários	Índice de produtividade por Auxiliar em



			m²
<p>Área Hospitalar (Área Interna) – são áreas que oferecem maior risco de transmissão de infecções, ou seja, áreas que realizam um grande número de procedimentos invasivos e/ou que possuem pacientes de alto risco com sistema imunológico comprometido, ou ainda, aquelas áreas que por suas especificidades necessitam que seja minimizada a presença de micro-organismos patogênicos: Centro Cirúrgico e Obstétrico, Recuperação pós Anestésica, Central de Material Esterilizado, Unidade de Terapia Intensiva, Unidade de Isolamento, Unidade de Transplantes, Unidade de Hemodiálise, Pronto Socorro, Berçário, Expurgos, Laboratório de Análise Clínicas, Anatomia Patológica e Biologia Molecular, Banco de Sangue, Áreas de Preparo e Manipulação de Alimentos e Dietas, Sala de Preparo de Nutrição Parenteral, Sala de Preparo de Quimioterapia, Salas de Procedimentos Invasivos, Farmácia de Manipulação, Lavanderia, Necrotério, Unidades de Internação, Unidade de Atendimento Ambulatorial, Sala de Triagem e Espera Centro de Radiodiagnóstico e similares. São todas as áreas hospitalares ocupadas ou não por pacientes e que oferecem risco mínimo de transmissão de infecções, tais como Refeitórios, Administrativas ou Áreas similares.</p>	16.708,43 m ²	72 Plantonistas Diurnos 18 Plantonistas Noturnos	330 m ²
<p>Encarregados - Os encarregados que trabalham no turno 12x36 são responsáveis pela supervisão das unidades de internação clínica e cirúrgica, centro cirúrgico, central de material e esterilização (C.M.E), sala de recuperação e unidade de terapia intensiva (UTI), ambulatoriais, laboratório central e unidade de imagem (radiologia e hemodinâmica).</p>	-	02 Plantonistas Diurnos (Categoria Encarregado)	1 encarregado para 30 auxiliar de serviços gerais

2.2.2.4 Área Hospitalar Interna e Externa - MEAC

Local	Área Física	Qtd Mínima de Funcionários	Índice de produtividade por Auxiliar em m²
Área Hospitalar (Área Interna) – são áreas	5.767,38	26 Plantonistas	330 m ²



que oferecem maior risco de transmissão de infecções, ou seja, áreas que realizam um grande número de procedimentos invasivos e/ou que possuem pacientes de alto risco com sistema imunológico comprometido, ou ainda, aquelas áreas que por suas especificidades necessitam que seja minimizada a presença de micro-organismos patogênicos: Centro Cirúrgico e Obstétrico, Recuperação pós Anestésica, Central de Material Esterilizado, Unidade de Terapia Intensiva, Unidade de Isolamento.	m ²	Diurnos 10 Plantonistas Noturnos	
Encarregados - Os encarregados que trabalham no turno 12x36 são responsáveis pela supervisão das unidades de internação de 1º andar e 2º andar, 3º centro cirúrgico, central de material e esterilização (C.M.E), sala de recuperação e unidade de terapia intensiva (UTI Neonatal e Materna).	-	02 Plantonistas Diurnos (Categoria Encarregado)	1 encarregado para 30 auxiliar de serviços gerais

Por meio do Memo nº 30/2012/DH/HU's/UFC, de 27/01/2012, a Administração dos Hospitais informa que, inicialmente, "*não considerava haver distinção entre as áreas de limpeza para os turnos noturnos e diurnos*", e que, no entanto, após questionamento suscitado no mandado de Segurança, enviado pela comissão de licitação, constatou que:

"1) *área diurna do HUWC: 16.708,43 m² e área diurna da MEAC: 5.767,38 m², totalizando 22.475,81 m²;*

2) *área noturna do HUWC: 11.319,43 m² e área noturna da MEAC: 5.767,38m², totalizando 17.086,81 m²;*

3) *há, portanto, áreas em que não há necessidade de limpeza técnica hospitalar noturna, pois o horário de funcionamento é somente diurno. A área que não há necessidade de limpeza noturna representa 5.389 m²."*

Na sequência, o Pregoeiro Oficial do HUWC, em informações encaminhadas à Procuradoria Federal da UFC, anexas ao Ofício nº 0043/12/HUWC/SC/DA, de 27/01/2012, esclarece que em momento nenhum a empresa Criart se manifestou para sanar quaisquer dúvidas a respeito do ato convocatório do pregão, que não fez uso do direito de impugnar o instrumento convocatório, e que não integra a lista dos que ofereceram proposta para o item 1.

Por fim, informa que, em concordância com a Diretoria Administrativa dos Hospitais Universitários da UFC, o item 1, após o julgamento do recurso, seria cancelado por iniciativa da Administração para adequação da metragem.

Na Ata de Realização do Pregão Eletrônico – Complementar nº 1, em 02/02/2012, ocorre o registro de cancelamento do item 1, por iniciativa da Administração Hospitalar.



Merece destaque o fato de a Administração não haver procedido nenhuma tentativa de negociação com as empresas Thothal Serviços Terceirizados Ltda. EPP, Transbuzios Express lavanderia e Serviços de Limpeza Ltda, e Sercon Nordeste Empreendimentos e Serviços de Conservação Ltda ME, ressaltando que a empresa Thotal manifestou expresso interesse em refazer a proposta sem majoração de preços, conforme registrado em ata.

Sobre esse fato, faz-se importante tecer as seguintes considerações:

- a proposta apresentada pela empresa Serval e aceita pelo pregoeiro é superior à proposta da empresa Thotal em R\$ 96.376,28, considerando o valor anual;

- erros, omissões ou incorreções no preenchimento da planilha de custos e formação de preços não constituem, isoladamente, motivo para a desclassificação da empresa vencedora da etapa de lances, por afrontar o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, e em vista da previsão editalícia constante do item 7.3, que autoriza o pregoeiro a negociar com o licitante vencedor. Vale trazer à baila, ainda, o teor dos Acórdãos TCU nº 2104/2004-P, nº 1791/2006-P, nº 1179/2008-P e nº 9/2011-Plenário. Considera-se de bom alvitre e favorável à contratação da proposta mais vantajosa à Administração Pública que o pregoeiro proporcione nova chance à vencedora da fase de lances, de modo que esta tenha a oportunidade de adequar sua planilha de composição de custos, desde que reste inalterado o valor global da proposta.

b) Pregão Eletrônico nº 02/2012

Em virtude do cancelamento do item 1 do Pregão Eletrônico nº 15/2011, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU/UFC, por meio do Memo nº 41/2012/DH/HU's/UFC, de 02/02/2012, solicita abertura de novo processo licitatório para atender o serviço de limpeza técnica hospitalar do HUWC e MEAC, obtendo a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos HU/UFC.

Por meio do Ofício nº 45/2012-HUWC/SC/DA, encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, o Presidente da Comissão de Licitação dos Hospitais Universitários, envia minuta do edital de pregão nº 02/2012, obtendo parecer favorável – Parecer nº 147/2012-PF/UFC, conforme excerto:

“Verificando que seus termos estão em plena conformidade com a legislação pertinente, aprovo a referida minuta, e opino pelo prosseguimento do presente certame licitatório com a observância dos demais atos necessários indicados pelo diploma legal acima citado.”

Foi publicado no Diário Oficial da União de 16/02/2012, o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 02/2012 – Processo nº 2442/12-00, com etapa de lances prevista para 01/03/2012.

O Pregão Eletrônico nº 02/2012 abrangeu, assim, um item, qual seja, contratação de empresa especializada para a prestação de serviços terceirizados de limpeza técnica hospitalar das áreas críticas e semi-críticas nas dependências do HUWC e da MEAC, da Universidade Federal do Ceará.

No Termo de Referência anexo ao Edital do PE nº 02/2012, foi feita a adequação da metragem noturna do HUWC, conforme explicação da Administração Hospitalar,



contida no Memo nº 30/2012/DH/HU's/UFC, de 27/01/2012, anteriormente descrita. Desta vez, as tabelas dos itens 3.2.1.1 e 3.2.2.1 do PE nº 02/2012 não apresentam a coluna "Quantidade Mínima de Funcionários", e o dimensionamento de pessoal passa a ser calculado com base no índice de produtividade por auxiliar em m².

Aberta a fase de lances, em 01/03/2012, a melhor proposta ofertada foi a da empresa Criart Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., no valor global de R\$ 2.691.870,00, seguida pela empresa D&L Serviços e Construções Ltda.-EPP (CNPJ nº 09.172.237/0001-24), no valor global de R\$ 2.692.200,00.

No desempate ME/EPP, a empresa D&L enviou lance no valor de R\$ 2.691.869,00, tendo sido declarada a aceitabilidade da proposta em 02/03/2012, adjudicada e homologada, com valor negociado a R\$ 2.691.868,44. Não consta do processo análise a respeito da proposta da empresa D&L Serviços e Construções Ltda-EPP.

Consta nos autos do processo a convocação da empresa D&L, por meio do Ofício nº 92/SC/DS/DA/HUWC, de 23/03/2012, para assinatura do contrato, assim como documento da empresa, de 27/03/2012, registrando comparecimento para assinatura do contrato.

Como justificativa para revogação do PE 02/2012, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU/UFC, com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro, assim como do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, por meio do Memo nº 103/2012/DH/HU's/UFC, de 30/03/2012, apresenta os seguintes argumentos:

“Considerando que, após a convocação da empresa vencedora do certame para assinatura do contrato, verificou-se que o valor de referência elaborado pelos HU's não atende às necessidades da administração, pois o referido quantitativo não atende ao quantitativo mínimo necessário para execução do serviço, e este fato só foi constatado após a apresentação da empresa vencedora, do quantitativo de mão-de-obra que seria fornecido para execução do serviço.

Levando ainda em consideração a legislação vigente sobre o assunto (a IN 02/2008), viu-se que o valor estimado pelos HU's contemplou apenas um homem por posto e não dois homens por posto, que o serviço obrigatoriamente necessita.

Assim, solicitamos a V.S^a. a revogação do processo supracitado para que não haja prejuízo para a administração.”

O processo se encerra, às fls. 268, com o registro no SIASG da revogação do PE nº 02/2012, em 30/03/2012.

Releva destacar que a Administração dos Hospitais já havia feito a adequação da metragem noturna do HUWC, falha que havia dado causa ao cancelamento do Pregão nº 15/2011, que as planilhas constantes no processo consideram a produtividade de 330m²/homem, conforme estabelecido na IN nº 02/2008, e que não foi anexado ao processo planilha ou qualquer outro documento que dê suporte à argumentação exposta pela Administração do Complexo Hospitalar da UFC no Memo nº 103/2012/DH/HU's/UFC, detalhando o quantitativo mínimo necessário ao atendimento das instituições.



Cabe destacar, ainda, que os Processos nº 26700/11-17 – PE nº 15/2011 e nº P2442/12-00 – PE nº 02/2012 não foram instruídos com qualquer documentação referente às rescisões dos contratos firmados com a empresa Gerencial Serviços Ltda., mencionada na fundamentação de solicitação de abertura do pregão eletrônico para contratação dos serviços de limpeza técnica dos Hospitais Universitários, ou se o contrato chegou a termo pelo final de sua vigência.

Apesar de os Pregões Eletrônicos terem tido, como fundamentação para a realização de nova contratação, a unificação dos Hospitais Universitários da UFC (HUWC e MEAC) e a padronização da limpeza técnica hospitalar dos dois hospitais, conforme instrução processual nos Pregões Eletrônicos nº 15/2011 e nº 02/2012, os processos de dispensa de licitação ocorreram em separado:

Processo nº	Dispensa nº	Contrato nº	Vigência Contratual	Objeto
1667/12-86 (*)	02/2012	01/2012	2 meses	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços terceirizados de limpeza técnica hospitalar das áreas críticas e semi-críticas da MEAC da UFC.
7854/12-46	05/2012	04/20012	3 meses	Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza técnica nas dependências do HUWC.
7458/12-19 (*)	05/2012	05/2012	3 meses	Contratação de serviços de limpeza técnica nas dependências da MEAC da UFC.
17328/12-30	07/2012	05/2012	6 meses	Contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza técnica nas dependências do HUWC da UFC.
(*) Processos da MEAC em análise no âmbito de Ordem de Serviço específica.				

c) Dispensa Emergencial nº 05/2012

Em virtude de revogação do Pregão Eletrônico nº 02/2012 - Processo nº 23067-2442/12-00, cujo objetivo era a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar nas dependências dos Hospitais Universitários da UFC, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC solicitou à Diretoria Administrativa e Financeira da UFC, mediante o Memorando nº 105/12 DH/HU'S/UFC, de 02/04/2012, autorização para abertura de dispensa de licitação para atender o Hospital Universitário Walter Cantídio-HUWC, pelo prazo de noventa dias, esclarecendo que durante esse prazo, seria realizado novo procedimento licitatório. Assim, formalizou-se a Dispensa de Licitação nº 05/2012 – Processo nº 7854/12-46.

Anexou-se ao processo o Memo. nº 122/12-HUWC/DH, de 23/04/2012, expedido pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos Hospitais Universitários da UFC, que encaminha à Seção de Compras e Licitação do Hospital, o comparativo de preços entre os valores praticados por outros órgãos públicos que terceirizam os mesmos serviços e a proposta da empresa Serval, com os seguintes resultados:

Serviços	Hospital Federal de Alagoas (Adserv)/Hospital Geral de Fortaleza (Ultralimpo)	Empresa vencedora HUWC (SERVAL)
Servente	R\$ 2.183,17*	R\$ 2.000,02



Encarregado 12x36	R\$ 2.118,61*	R\$ 2.144,88
Servente (noturno)	---	R\$ 2.192,58
Encarregado diarista	---	R\$ 2.248,76
Copeiro	R\$ 1.714,58	R\$ 1.809,98
Supervisor 12x36	---	R\$ 1.992,40
Supervisor diarista	---	R\$ 2.317,65
Camareira	R\$ 1.565,73*	R\$ 1.809,98
Maqueiro/cont	R\$ 1.565,73*	R\$ 1.845,45

No Memorando consta a informação de que os valores assinalados com asteriscos não sofreram reequilíbrio financeiro.

Destarte, por meio do Ofício nº 105/12-HUWC/SC/DA, de 23/04/2012, encaminhado para a Procuradoria Geral da UFC, o Presidente da Comissão de Licitação encaminhou o processo de dispensa para análise desse setor jurídico, tendo obtido parecer favorável - Parecer nº 721/2012-PF/UFC, conforme a seguir transcrito:

“Restando cumpridas as formalidades mencionadas, creio nada obstar de ordem legal para o acolhimento do pedido, e convalido a contratação, desde que cumpridas as demais obrigações legais pertinentes à matéria”

O processo segue instruído com a declaração do Diretor Geral do HUWC/UFC, datada de 10/05/2012, e acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC:

“Tendo em vista os fundamentos expostos no sobredito processo que comprovam a existência dos pressupostos exigíveis à dispensabilidade da licitação, tendo sido a situação de dispensa de licitação amparada por Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da UFC, declaro presente o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.”

O extrato da dispensa de licitação foi publicado no Diário Oficial da União em 11/05/2012.

Participaram da consulta de preços, as seguintes empresas:

EMPRESA	CNPJ	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
Prisma Serviços	Não informado	231.487,05	694.461,15
Limpex Terceirização de Serviços Ltda	04.401.312/0001-68	275.432,17	826.296,51
Serval Serviços e Limpeza Ltda	07.360.290/0001-23	220.255,06	660.765,20

Registre-se que a empresa Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda. tem como ex-sócio J.V.S., que é empregado da Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda.

Por sua vez, a empresa Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda. tem como sócio administrador L.G.B. da S., que é ex-sócio da Serval e esposo de E.G.M.B, sócia-administradora da Serval e Administradora da Auxílio. A empresa Auxílio tem, ainda, como ex-sócias-gerentes E.G.M. (sócia-administradora da Serval, irmã de E.G.M.B) e E.G.M.D (sócia-administradora da Serval, irmã de E.G.M.B).



Resta, portanto, evidenciado vínculo entre as empresas Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda. e Serval Serviços e Limpeza Ltda.

Ressalte-se que o processo de Dispensa Emergencial nº 05/2012 não foi instruído com o Termo de Referência ou outro documento que especifique o objeto, descreva-o, determine a vigência do contrato e indique o recurso.

No entanto, a partir da verificação das propostas constantes do processo, observou-se que as empresas cotaram os seguintes serviços:

Serval Serviços e Limpeza Ltda - nº de meses de execução contratual: 03			
Serviços	Postos	Efetivos	Salário normativo (R\$)
Zeladoria Diurna (12x36)	43	86	642,00
Zeladoria Noturna (12x36)	9	18	642,00
Encarregado Diurno (12x36)	1	2	698,90
Encarregado (44horas)	---	2	698,90

Limpex Terceirização de Serviços Ltda - nº de meses de exec. contratual: 03			
Serviços	Postos	Efetivos	Salário normativo (R\$)
Zeladoria Diurna (12x36)	43	86	642,00
Zeladoria Noturna (12x36)	9	18	642,00
Supervisor Diurno	1	2	714,10
Supervisor Comercial	---	2	714,10

Prisma Serviços - nº de meses de execução contratual: 03			
Serviços	Postos	Efetivos	Salário normativo (R\$)
Zeladoria Diurna (12x36)	43	86	642,00
Zeladoria Noturna (12x36)	9	18	642,00
Supervisão (12x36)	1	2	717,14
Supervisão (44 horas)	2	2	717,14

Da análise do quadro anterior, em virtude da não especificação do objeto pelo Hospital Universitário Walter Cantídio, identificou-se divergência de interpretação de qual serviço a empresa deveria cotar, inclusive resultando em diferentes valores de salário normativo.

Em 30/04/2012, mediante o Memo nº 137/2012/DH/HU's/UFC, a Administradora dos HU's informa à Seção de Compras e Licitações/HU's/UFC que a dispensa solicitada é emergencial dado o término do contrato vigente até 01/05/2012. Informa, ainda, que o prazo da referida dispensa é de 90 dias.

Em 10/05/2012, a Universidade Federal do Ceará firmou o Contrato nº 4/2012, no valor de R\$ 660.765,20, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., tendo como objeto a contratação de “*serviços de limpeza técnica nas dependências do Hospital*”



Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará,” de acordo com a proposta dessa empresa.

d) Dispensa Emergencial nº 07/2012

Em 07/08/2012, transcorrido o prazo de noventa dias referente ao Contrato nº 04/2012, originário da Dispensa de Licitação nº 05/2012, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, por meio do Memorando nº 295/HU'S-DH, encaminhado à Diretoria Administrativa e Financeira do HUWC, solicitou autorização para abertura de nova dispensa de licitação em caráter emergencial e, em 08/08/2012, mediante o Memo nº 306/12/DH/HU's/UFC, ela informa que o prazo da dispensa é de no máximo 180 dias. Assim, formalizou-se a Dispensa de Licitação nº 07/2012 – Processo nº 17328/12-30.

Foi anexado ao processo de contratação direta, o Memo. nº 297/12 DH/HU's/UFC, de 08/08/2012, expedido pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos Hospitais Universitários da UFC, que encaminha à Seção de Compras e Licitação do HUWC, o comparativo entre valores praticados por órgãos públicos que terceirizam o mesmo tipo de serviços, com as propostas que compõem o processo, das empresas SERVAL Serviços Ltda., GESTOR serviços Empresariais Ltda. (CNPJ nº 02.685.728/0001-20) e CRIART Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda. (CNPJ nº 07.783.832/0001-70), com os seguintes resultados:

SERVIÇOS	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA (Araguaia e Ultralimpo) R\$	SERVAL Serviços Ltda. R\$	GESTOR Serviços Empresariais Ltda. R\$	CRIART Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda. R\$
Servente Diurno	2.183,17	1.971,33	2.038,24	2.092,67
Servente Noturno	Não licita	2.163,89	2.194,41	2.279,78
Servente 44h	Não licita	2.075,21	2.235,49	2.174,13
Encarregado 44h	Não licita	2.220,07	2.373,55	2.312,16
Encarregado 12x36	2.118,61	2.116,19	1.993,66	2.232,76
Encarregado Noturno 44h	Não licita	2.436,47	2.664,63	2.556,59

Nesta planilha de comparativo de preços, constante do processo, os valores da empresa GESTOR foram registrados erroneamente. Os valores constantes da proposta da empresa são os seguintes:

SERVIÇOS	GESTOR Serviços Empresariais Ltda. R\$
Servente Diurno	2.129,08
Servente Noturno	2.253,64
Servente 44h	2.235,49
Encarregado 44h	2.373,55
Encarregado 12x36	2.267,13
Encarregado Noturno 44h	2.664,63



Destaque-se que, embora a dispensa de licitação tenha sido deflagrada em 07/08/2012, a proposta da empresa Serval, empresa vencedora, data de 06/08/2012, portanto anterior à solicitação para início do processo. As demais propostas das empresas Gestor e Criart datam de 07/08/2012.

Por meio do Ofício nº 294/2012-SHU/UFC, encaminhado ao Procurador Geral da UFC, o Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC encaminhou o processo de dispensa para análise desse setor jurídico, tendo obtido parecer favorável - Parecer nº 1184/2012-PF/UFC, de 17/08/2012, conforme a seguir transcrito:

“Nestas condições, opino pela possibilidade de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso II ou inciso IV, desde que atendidas as recomendações e a legislação pertinente.”

O processo segue instruído com a declaração do Diretor Geral do HUWC/UFC, datada de 20/08/2012, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC:

“Tendo em vista os fundamentos expostos no sobredito processo que comprovam a existência dos pressupostos exigíveis à dispensabilidade da licitação, tendo sido a situação de dispensa de licitação amparada por Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da UFC, declaro presente o art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.”

Em 21/08/2012, a UFC firmou o Contrato nº 5/2012, decorrente da dispensa nº 7/2012, no valor de R\$ 1.320.444,36, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., tendo como objeto a contratação de “serviços de limpeza técnica nas dependências do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará,” de acordo com o termo de referência do processo.

Ressaltamos que não consta nos processos informações sobre a prestação dos serviços no intervalo entre o final da vigência da primeira dispensa emergencial (10/08/2012) e o início desta segunda dispensa emergencial (21/08/2012), tampouco informações sobre possível andamento de licitação para contratação dos serviços de limpeza técnica hospitalar:

Por meio de pesquisa realizada no sítio www.comprasnet.gov.br, foi identificado Pregão Eletrônico nº 11/2012, para contratação de empresa para prestação de serviço de Limpeza Técnica do Complexo Hospitalar da UFC, com data de retirada do edital a partir de 10/10/2012 e abertura das propostas para 23/10/2012. Consta também que o pregão foi suspenso em 24/10/2012, pelo seguinte motivo:

“Impugnação do Instrumento Convocatório foi julgada procedente e cumprimento de Mandado de Segurança nº 0800454-95.2012.4.05.8100.”

No julgamento de impugnação ao Edital do Pregão nº 11/2012, ainda no Comprasnet, o Pregoeiro acolhe a impugnação contra o edital, julgando procedente o pedido de impugnação da licitante, informando que o pregão será suspenso e o edital será revisado, corrigido e modificado no que for necessário, para então ser reaberto prazo e novamente divulgado no mesmo instrumento em que se deu o texto original. Nenhum registro posterior foi inserido no Sistema Comprasnet, após referida suspensão.



Observa-se, mais uma vez, a intempestividade da administração por não ser providente no atendimento dos prazos por ela estimados, haja vista ter excedido os noventa dias previstos na Dispensa nº 05/2012 para realização de novo processo licitatório. Outrossim, considere-se, a ocorrência de falhas na elaboração do instrumento convocatório, resultando na sua impugnação.

Conclui-se, diante do exposto, que a Universidade mantém contratos sem licitação com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23), que, ao final de suas vigências, perfará, pelo menos, 9 (nove) meses de duração.

Importante notar que as contratações não encontram amparo legal, posto que as situações emergenciais constituíram-se mera consequência de repetidas falhas da administração do complexo hospitalar na elaboração de seus termos de referência e editais de pregão, assim como inércia imotivada da administração em conduzir de forma apropriada os procedimentos licitatórios.

A propósito, ressaltem-se, aqui, deliberações do Tribunal de Contas da União, assim como normativo da Advocacia Geral da União, tratando do assunto em tela, conforme transcrito:

“Nos casos de dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, deve ser comprovado que a emergência é concreta e efetiva. As parcelas de obras e serviços contratados por emergência devem ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, sendo vedada a prorrogação dos respectivos contratos.” (Acórdão 1424/2007 – 1ª Câmara)

“Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei.” (Acórdão 890/2007 – Plenário)

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”. (Orientação Normativa/AGU nº 11, de 01.04.2009).

Causa

Em vista dos fatos relatados, identifica-se como causa a deficiência do corpo técnico da instituição, que elaborou seguidos Termos de Referência com falhas que conduziram ao insucesso dos certames.

Ademais, necessário apontar as condutas dos agentes públicos, que praticaram atos que propiciaram a ocorrência da irregularidade.

Nesse sentido, o Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC:



- não tomou as devidas providências para a realização de imediato processo licitatório após a revogação do Pregão Eletrônico 02/2012, e

- aprovou os Termos de Referência que deram origem aos Pregões nº 15/2011 e nº 02/2012, assim como às Dispensas nº 05/2012 e nº 07/2012, solicitando que as contratações fossem realizadas em caráter emergencial, sem, no entanto, fundamentar legalmente os motivos da urgência.

O Diretor Geral do HUWC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a dispensabilidade, e este último autorizou as despesas e assinou os contratos, apesar da ausência de amparo legal das contratações.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da unidade examinada acerca dos fatos examinados foi encaminhada por meio do Ofício nº 104/2013 - SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 08/03/2013, assinado pelo Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, originalmente encaminhado para a Auditoria Interna da UFC, bem como documentos anexos. Reproduz-se, a seguir, o conteúdo do Ofício, na sua íntegra:

"Senhora Auditora,

Em atendimento ao Ofício nº 081/20131/AUDIN/UFC, de 21.02.2013, referente ao Relatório de Auditoria Preliminar 201205019-CGU, esclarecemos, o seguinte:

Primeiramente, é importante frisar que o Hospital Universitário Walter Cantídio é um Hospital de nível terciário de alta complexidade no atendimento a população do SUS do Estado do Ceará e de outros Estados da Federação, centro de formação de especialistas em saúde e pólo em pesquisa clínica nas diversas áreas da medicina, de forma que possam desempenhar plenamente suas funções sociais em relação as dimensões de ensino, pesquisa e extensão, além da dimensão da assistência à saúde.

O HUWC é também centro de referência em transplantes e cirurgias de alta complexidade. Dentro deste cenário, os pacientes atendidos e internados nos HU's, são pacientes críticos, suscetíveis a infecções hospitalares. Desde 2011 os HU's estão trabalhando forte para controlar uma bactéria multirresistente chamada de KPC. O descuido com este cenário implica no aumento da infecção hospitalar, em mais gasto com medicamentos de última geração, permanência de pacientes em ambiente de UTI e isolamento por mais tempo e, infelizmente, o aumento dos óbitos.

A descontinuidade da limpeza técnica de higienização no ambiente hospitalar em nenhum momento deve ser descuidado e/ou descontinuado, sob risco eminente do cenário descrito ocorrer e a exemplo de matérias veiculadas na mídia nacional que denunciam a respeito de mortes em UTI.

A limpeza técnica de higienização em ambiente hospitalar é totalmente diferente de limpeza das demais áreas da Universidade e de outros órgãos públicos, pois deve ser técnica, inclusive, com a exigência dos colaboradores com curso de controle e manejo das infecções Hospitalares. A responsabilidade do gestor com a manutenção da vida está acima de quaisquer outras obrigações. Não se pode comparar um Hospital, que



cuida de salvar vidas, com quaisquer outras unidades da administração pública. Isto é fato.

Por todos esses aspectos citados, torna-se importantíssimo à manutenção contínua do serviço de limpeza técnica e de apoio administrativo na assistência aos pacientes internados nas clínicas cirúrgicas, médicas e continuidade nos procedimentos cirúrgicos e ambulatoriais.

Vale também esclarecer que, segundo consta no ora discutido Relatório de Auditoria 201205019-CGU, a Unidade Auditada é o Hospital Universitário Walter Cantídio, UG: 150244 e, nesta unidade, não se registra, no ano de 2009 até meados do ano de 2012, existência de Contratos Emergenciais para prestação de serviços de apoio administrativo ou limpeza técnica. Porém, é fato que, sendo a natureza dos serviços hospitalares de caráter emergencial, dado tratar-se de socorro a vida num numero estatístico muito além do estimado, foi perfeitamente legítimo a abertura de processos licitatórios quando pela dispensa de licitação, com respaldo estritamente justificado na legislação pertinente.

No que se refere à observação do relatório que afirma: "A despeito do disposto na Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, o edital do certame estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (98 empregados, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados.", esclarecemos que a administração está em conformidade com a referida IN, tendo em vista que adotou unidade de medida que permitiu a quantificação da mão-de-obra necessária à execução do serviço, ou seja, para o objeto licitado a unidade de medida adotada é: "POSTO DE SERVIÇO", em estrita consonância ao que determina o art. 20, inciso I, da IN N° 02/2008, in verbis:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão de obra que será necessária à execução do serviço"; (grifamos).

Além do que também, o critério adotado pela administração se enquadra na excepcionalidade descrita no §1º, do art. 11, da IN N°2/2008. Consta ainda, no Projeto Básico do referido Edital o descritivo dos serviços a serem prestados, bem como as atividades a serem executadas pela mão-de-obra contratada, permitindo, assim, o acompanhamento e a mensuração da qualidade dos serviços prestados, pelo fiscal do contrato, especialmente na questão da qualidade (Anexo documento de Avaliação dos Serviços de Apoio, elaborado pelo Serviço de Hotelaria Hospitalar do HUWCJUFCE);

Embora seja dito no Relatório CGU que "não havia interesse na renovação anual do Contrato...", vale salientar que havia interesse sim, na renovação. Na verdade, havia dois contratos oriundos de pregoes distintos, devidamente efetivados, cuja empresa vencedora e contratada era a GERENCIAL SERVIÇOS LTDA., (comprovantes anexos), que estava, durante o ano de 2012, passando por sérias dificuldades financeiras e, provavelmente em virtude desse fato, deu início a diversas falhas na execução dos contratos que mantinha com esta administração. Assim, a empresa GERENCIAL passou a descumprir reiteradamente suas obrigações contratuais, tendo sofrido várias penalidades. Tais fatos ensejaram que a prorrogação dos citados contratos se desse



apenas pelo prazo de 90 (noventa) dias, vez que se desenhava nitidamente a impossibilidade de a empresa GERENCIAL SERVIÇOS LTDA. continuar executando os contratos sob sua responsabilidade, a bem desta administração.

Acerca do questionamento de que não se comprovou "a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadro técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, é importante frisar, que no âmbito do Hospital Universitário Walter Cantídio, existem apenas 07(sele) servidores enquadrados no cargo/função de servente de limpeza e 09(nove) na função/cargo de contínuo, como mostra o documento em anexo, expedido pelo serviço de pessoal do HUWCIUFC. Ademais, o fato é que na o existe no Plano de Cargos e Carreiras - PCC da UFC. a contemplação deste cargo/função, o que comprova se tratar de um cargo em extinção, não havendo. pois, necessidade de comprovação formal nesse sentido.

Esclarecemos que o motivo para contratação emergencial existiu sim, notadamente considerando que estamos tratando com vidas humanas, descrito no início desta resposta, todavia. e Importante deixar claro que há uma complexidade considerável na elaboração do edital para contratação de serviços de limpeza técnica e de apoio administrativo, pelo simples fato de que há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa nº 02/2008. Embora esta administração preze pela rapidez na elaboração e execução dos processos licitatórios, tais singularidades, tornam o procedimento um tanto moroso, não por vontade deste gestor. Por isso acrescentamos em resposta ao parágrafo de 4 da página 4/22, que o termo de referência citado pela CGU, somente foi concluído na data de 11/06/2012, em virtude da necessidade de adequação de inúmeros itens, visto que, repetimos, ha escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa 02/2008 STLI/MPOG.

Ainda com relação ao Pregão 09/2012, o Relatório CGU diz: "Ressalte-se que os termos do edital, a despeito do disposto na Instrução Normativa STLI/MPOG nº 02/2008, no que concerne à mensuração dos serviços prestados, estipulou quantitativos certos de mão-de-obra (107 funcionários, no total), sem que conste no processo informação sobre eventual inviabilidade da adoção do critério de aferição de resultados." Informamos, no entanto, que consta no referido Edital 09/2012 a exigência da elaboração do Acordo de Nível de Serviço, anexo VIII, do Edital, conforme previsto na IN 02108, art. 11, 3º, transcrito: " §3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado as metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver."

Em relação às anotações das páginas 5 e 6 do Relatório de Auditoria nº 201205019, reiteramos a citação da Comissão de Licitação do HUWC/UFC feita no Memo nº 140/12/HUWC/SC/DA, de 26/06/2012, a respeito do Pedido de Impugnação impetrado pela empresa Gestor, qual seja, a de que o mesmo apenas tomou conhecimento da impugnação no ato do recebimento do mandado de segurança, tendo em vista que na data limite para recebimento da impugnação foi identificado a instabilidade da internet, inclusive com a sua interrupção por quase o dia inteiro, fato este também relatado por outros componentes da comissão de licitação, motivo pelo qual a impugnação não foi apreciada no tempo previsto na legislação pertinente. E que, após o recebimento do Mandado de Segurança, a referida impugnação foi prontamente respondida.



Ressalta-se, ainda, que a Comissão de Licitação do HUWCIUFC zela pelo cumprimento dos prazos legais e editalícios conforme se observa na página do HUWC/UFC, através da sessão Compra e Licitação, as inúmeras respostas aos esclarecimentos e impugnações respondidos dos processos realizados pelo HUWC, inclusive do Pregão Eletrônico nº 09/2012. Assim, este fato deve ser entendido como caso eminentemente, fortuito.

Ainda na página 6 do referido relatório é feita a seguinte afirmação pelos Nobres auditores:

[...J o Pregão nº 09/2012 em curso foi simplesmente suspenso em 06/08/2012, sem que conste nos processos qualquer Iniciativa para o saneamento de seu edital, à luz das impugnações acatadas.

Tal afirmação não condiz com a realidade do processo, vez que os procedimentos foram tomados tendo em vista que estávamos aguardando a decisão judicial, cuja sentença foi proferida em 22/10/2012, sendo dada ciência ao Pregoeiro em 14/11/2012 (Mandado de Intimação nº 0001.002379-312012), além do Parecer de Força Executória nº 074/2012/CRMR/PFCE/PGF/AGU de 19/11/2012, que orientou a PUBLICAR NOVO EDITAL. Portanto, havia sim razões para suspensão da licitação em curso e razões de caráter judicial. A partir de então se efetuou a ANULAÇÃO do Pregão Eletrônico nº 09/2012 (Despacho consta na folha nº 670, Página do Comprasnet - folha nº 665, Comunicado à Divisão de Hotelaria da Anulação folha nº 669). Assim, observando-se com critério o Processo em questão, verifica-se que, diferente do que afirma o Relatório de Auditoria nesse aspecto, foram tomadas todas as iniciativas necessárias em estrita observância à decisão judicial, sendo constatados estes fatos junto às folhas nº 624 a 670 dos autos do processo, Pregão Eletrônico 09/2012;

Em resposta a constatação de nº 002, parágrafo 1 da página 8/22, salientamos que o quantitativo informado no certame, foi meramente para caráter informativo, com a finalidade de nortear as empresas que participariam do certame. E, em atendimento ao 3º, do art. 11, da IN nº 02/2008, consta no Edital em questão, o Acordo de Nível de Serviço, as suas folhas 45; O Edital também faz referência da metodologia da execução dos serviços de limpeza e conservação, às fls.,302/307; Anexo 11, do Edital;

Na realidade, no que diz respeito ao contido na pág. 7, do Relatório CGU, esclarecemos que, de fato, os contratos ali mencionados somente foram rescindidos após a finalização do devido processo licitatório, Edital nº 15/2011, conforme comprovantes anexos;

Com respeito à observação de que somente fora anexado ao processo uma única proposta referente ao item I(Serviço de Limpeza Técnica Hospitalar), a Administração relata que: anexou ao processo cópia do valor da contratação anterior do último contrato vigente, não tendo sido solicitado proposta de preços a nenhuma empresa, apenas para servir de balizador ou comparativo de preços, vez que a aferição dos custos (custos estimados) pela administração tem por base a Planilha de Custos e Formação de Preços por ela própria elaborada, com base no que normaliza a IN nº 02/2008.

Ainda no que tange ao Pregão 15/2011, com relação à conduta do pregoeiro durante a seção pública do Pregão, a qual ensejou na desclassificação de algumas empresas



licitantes, informamos que: O pregoeiro ao analisar as planilhas enviadas pelas licitantes, respeitando a ordem de classificação, entendeu que as empresas, de acordo com o Edital, itens 4.6 e 7.2, já haviam esgotado o prazo concedido de 120 (cento e vinte) minutos para o envio de suas planilhas e que, ao reabrir a oportunidade para o reenvio de planilhas, com erros devidamente divulgados às licitantes, através do chat estaria voltando a fase de lances, fato não permitido pela legislação que disciplina a matéria; Salientamos também que não havia necessidade, no entendimento do pregoeiro, de manifestação a respeito das solicitações feitas pelas empresas THOTHAL e SERCON, pois às suas desclassificações foram motivadas e justificadamente divulgadas através do chat do COMPRASNET, cabendo a estas, em obediências aos princípios legais do contraditório e ampla defesa, usar da ferramenta do recurso administrativo, apresentando, após a abertura do prazo de intenção de recurso, a motivação e posterior peça recursal para o item 1, o que foi feito apenas pela empresa SERCON. Sendo o RECURSO, após análise pelo pregoeiro, com base no que disciplina a IN nº 02/2008, considerado improcedente. Todas estas informações constam na Ata do Pregão Eletrônico 15/2011;

O pregoeiro entende também, que não havia necessidade de divulgação, através chat, da proposta que foi considerada aceitável, já que não havia nada a ser modificado e questionado em relação à mesma, posto que estava em conformidade com o instrumento convocatório e a aceitação já é divulgada pelo próprio sistema COMPRASNET, conforme constatado no Histórico do item, dia 06.01.2012, As 15:01:30h;

Com relação a diferença no valor, apontado pela CGU, não há comparabilidade de preços entre as planilhas citadas, tendo em vista que a empresa THOTAL, de acordo com as justificativas de desclassificação apontadas pelo pregoeiro, estavam em desacordo com o instrumento convocatório e a legislação pertinente, ou seja, estando a planilha de preços, que resultou na proposta, em desacordo com a legislação e o instrumento convocatório, não há que se falar apreciação da mesma, já que é inaceitável, fato que enseja a impossibilidade de negociação com a empresa titular da proposta (THOTHAL). Desta forma, não se pode dizer que houve desvantagem para a administração ou mesmo prejuízo. Se a planilha estava em desacordo com o Edital e com a Lei, embora de menor valor, não poderia ser considerada para efeitos de negociação;

Com relação à observação no Relatório CGU de que: "Apesar de os Pregões Eletrônicos terem tido, como fundamentação para a realização de nova contratação, a unificação dos Hospitais Universitários da UFC (HUWC e MEAC) e a padronização da limpeza técnica hospitalar dos dois hospitais, conforme instrução processual nos Pregões Eletrônicos nº 1512011 e nº 0212012, os processos de dispensa de licitação ocorreram em separado". Tal fato se deu em virtude da necessidade do lançamento individualizado das dispensas no sistema SIASG, cujo controle independe da vontade desta administração.

Em relação a observação do relatório CGU, de que não consta o Termo de Referência da Dispensa Nº 05/2012, esclarecemos que há no processo às fls. 58/63, do referido Termo, anexo cópia para fins de comprovação;

Quanto à constatação de nº 003, parágrafo 2 da página 19/22, salientamos que o quantitativo informado no certame foi meramente para efeito demonstrativo, a fim de nortear as empresas participantes do certame. Esclarecemos, mais uma vez, que a



administração está em conformidade com a referida IN, tendo em vista que adotou unidade de medida que permitiu a quantificação da mão-de-obra necessária à execução do serviço, ou seja, para o objeto licitado a unidade de medida adotada é: "POSTO DE SERVIÇO", em estrita consonância ao que determina o art. 20, inciso I, da IN N° 02/2008, in verbis:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão-de-obra que será necessária à execução do serviço"; (grifamos).

Além do que também, o critério adotado pela administração se enquadra na excepcionalidade descrita no §1º, do art.11, da IN N° 02/2008; Consta ainda, no Projeto Básico do referido Edital o descritivo dos serviços a serem prestados, bem como as atividades a serem executadas, pela mão-de-obra contratada, permitindo, assim, o acompanhamento e a mensuração da qualidade dos serviços prestados, pelo fiscal do contrato, especialmente na questão da qualidade;

Diante das considerações apontadas, ressaltamos mais uma vez que o serviço de apoio administrativo e de limpeza técnica é de importância crucial para o funcionamento dos Hospitais Universitários, da Universidade Federal do Ceará, composto pelo Hospital Universitário Walter Cantídio e Maternidade Escola Assis Chateaubriand.

Em que pese haver contratos da UFC/HUWC, por dispensa de licitação, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., (CNPJ 07.360.290/0001.23), não se pode afirmar que se trate de favorecimento da empresa contratada, posto que, os processos por dispensa de licitação foram instruídos com os documentos e justificativas legais, inclusive, é fato que em todos os contratos emergenciais mencionados, há pelo menos três propostas de preços, além de ampla pesquisa de preço em nível de entes públicos, sendo sempre observada, para efeito de contratação efetiva, a proposta de menor valor. Sendo assim, não se pode também, afirmar, que houve dano ou prejuízo à administração. Ao contrário, teria havido prejudicialidade à Administração Pública, acaso não se tivesse atendido à emergência apontada, por dispensa licitatória, vez que há respaldo legal conferindo ao administrador, discricionariamente, com base na conveniência e oportunidade, já que é um caso de DISPENSA FACULTATIVA, a tomada de tal procedimento, com base no art. 24, inciso, IV lei 8.666/93, in verbis:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicas ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

A inteligência da lei não colocaria a disposição do Administrador referida disposição legal se fosse para em outros momentos da referida legislação 8.666/93 caracterizá-lo como desidioso ou inerte, sendo portanto descabido considerá-lo neste adjetivamente.



Por fim, informamos que, diferente do que afirmou o relatório de auditoria, em seu parágrafo conclusivo, todos os contratos emergenciais foram executados em sua plenitude, ou seja, o quantitativo contratado corresponde ao quantitativo empregado na execução dos serviços, como mostram os documentos em anexo, folha analítica de pagamento da empresa contratada.

Atenciosamente,

Superintendente dos Hospitais Universitários - UFC"

Após o recebimento do Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar – Exercício 2012, o gestor posicionou-se, por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, da seguinte forma:

“Com relação à conduta do pregoeiro, a Superintendência dos Hospitais Universitários se posiciona, através do ofício nº 287/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60), utilizando como fundamento o Acórdão 10604/2011 – TCU – 2ª Câmara.

Além disso, o ofício nº 306/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 19/07/2013, (DOC. 61), acrescentou respostas ao item.”

O Ofício nº 287/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60) está a seguir transcrito:

“Com relação à conduta do pregoeiro, no que respeita ao Pregão 15/2011, as propostas recusadas não foram consideradas aceitáveis pela administração, logo, não há que se falar em negociação. Para colaborar com esse entendimento citamos o Acórdão do TCU, in verbis:

“Ressaltamos que a licitante deverá arcar com o ônus de possíveis erros contidos na planilha de custos e formação de preços, para isso citamos o ACÓRDÃO Nº 10604/2011 - TCU – 2ª Câmara a seguir:”

6. 11. O ônus inerente a qualquer impropriedade e omissão na planilha de custos e formação de preços deve ser obrigatoriamente arcado pela proponente vencedora do certame, a LCM 2000 Informática Ltda., conforme entendimento fixado no Acórdão 1.791/2006-Plenário:

'39. A simples indicação de valor na planilha não tem o condão de alterar as obrigações a que a empresa está imposta, por lei, a seguir. Sendo assim, a empresa, se declarada vencedora, teria que arcar com os custos necessários para a contribuição da alíquota correta do FGTS, responsabilizando-se pelo preço anteriormente cotado. Logo, a Administração não seria prejudicada.

6.12. No relatório inerente à mencionada Decisão 577/2001 - Plenário, resta ainda firmado o entendimento de que, caso haja a necessidade da proponente vencedora arcar com o ônus de erro contido na planilha de custos e formação de preços, esta licitante deverá estar, inclusive, preparada também para abrir mão de sua margem de lucro, se for o caso, na medida em que tal ônus jamais poderá ser assumido ou absolvido pelo ente estatal contratante: (grifo nosso):



É certo que a todos quantos participem de licitação é dado O direito à observância dos procedimentos e ritos estabelecidos em lei. Também é certo que qualquer ato da Administração ou cláusula editalícia que caracterize lesão ou ameaça de lesão a esse direito poderá ser refutado pelas vias competentes. “Todavia, é preciso um mínimo de objetividade nessa caracterização, não sendo suficiente, para tanto, o mero temor do licitante, desprovido de elementos que lhe dê razoável sustentação;”

b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. Não há modificação dos valores globais da proposta sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja, da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

1º) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido. ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na Situação inversa); ou

2º) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador.

6.13 Em outra assentada, este Tribunal, no Acórdão 963/2004, ratifica tal posicionamento, nos seguintes termos:

'52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro. '(grifo nosso).

Assim, as propostas apresentadas pelas empresas desclassificadas, no entendimento do pregoeiro, não eram aceitáveis.”

A seguir apresentamos a manifestação constante do ofício nº 306/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 19/07/2013, (DOC. 61):

“Senhora Auditora,

Em atendimento ao ofício nº 410/2013/AUDIN/UFC, encaminhamos a V.Sa. resposta da Análise do Ponto 3.1.1.2, relativo ao Relatório Preliminar nº.201305978 da Controladoria Geral da União, que segue:



Item 01

Em que pese haver contratos por dispensa de licitação, com empresa de higienização hospitalar, os processos por dispensa de licitação foram instruídos com os documentos e justificativas legais. O prazo de 180 dias é previsto na legislação vigente. O fato da escolha deve-se a demora, a morosidade na apreciação do mérito dos mandados judiciais pela Justiça Federal.

Item 02

Temos a informar que o termo de referência citado pela CGU, somente foi concluído na data de 11/06/2012, em virtude da necessidade de adequação de inúmeros itens, visto que, repetimos, há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução a Normativa 02/2008 STLI/MPOG e que o prosseguimento ao procedimento Licitatório teve sequencia no Pregão eletrônico 11/2012.

Embora esta administração preze pela rapidez na elaboração e execução dos processos licitatórios, tais singularidades, tornam o procedimento um tanto moroso, não por vontade deste gestor mais pela burocracia que todos os tramites esta sujeito a passar.

Item 03

Todos os processos de licitação são instruídos conforme a legislação vigente, encaminhados e submetidos a Procuradoria Federal da UFC, bem como os contratos, aditivos e pareceres.

Item 04

Em resposta ao ofício nº 410/2013/AUDIN/UFC (Ausência de prosseguimento ao procedimento licitatório após revogação do PE 02/2012), temos a informar que o prosseguimento após a revogação do processo licitatório referente ao Pregão Eletrônico 02/2012 do serviço de limpeza técnica hospitalar, não teve continuidade devido a importância do serviço citado acima, pois um novo certame teria que cumprir todos os prazos previsto no decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005(Art.17 §4º O prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a oito dias úteis. Art.18. Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica. §1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas. § 2º Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame. Art.19. Os pedidos de esclarecimentos, referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no edital). Visto que a paralisação do serviço para elaboração de um novo procedimento licitatório acarretaria grandes prejuízos para os hospitais, assim a administração optou pela abertura de uma licitação em caráter emergencial devido a continuidade na prestação do serviço. Em paralelo ocorreria a elaboração de novo termo de referencia. Informo ainda que a morosidade da elaboração de um novo certame deu-se devido a adequação do termo de referencia do Pregão Eletrônico supracitado e estimativa de quantitativo necessário para execução do serviço assim evitando futuros cancelamentos e revogações dos certames.” (sic)



Análise do Controle Interno

Segue análise da manifestação da unidade encaminhada por meio do Ofício nº 104/2013 - SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 08/03/2013:

Inicia-se a manifestação com uma introdução acerca da complexidade e importância do Hospital Universitário Walter Cantídio nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e no atendimento à comunidade, ressaltando os riscos impostos pelo eventual descuido das atividades de limpeza técnica, em vista da ameaça da infecção hospitalar.

Registre-se que não há questionamento acerca da relevância das atividades exercidas na unidade auditada, e que é sabida a importância da prestação dos serviços terceirizados para a manutenção da entidade e preservação da saúde dos usuários, razão pela qual, ressalte-se, deve-se perseguir, incessantemente, o bom planejamento e a boa gestão, de forma a evitar as situações emergenciais que possam, por ventura, por em risco o almejado equilíbrio.

Quanto à conduta do pregoeiro durante a sessão pública do Pregão nº 15/2011, a qual ensejou a desclassificação de algumas licitantes, entende-se que o argumento não procede, uma vez que o eventual saneamento das planilhas não implicaria em retorno à fase de lances, desde que mantido o valor ofertado. Portanto, mantém-se o entendimento de que o Pregoeiro falhou ao não proporcionar oportunidade para a correção das planilhas de preço das licitantes.

Em relação à observação pontual do relatório sobre a ausência de Termo de Referência no processo na Dispensa nº 5/2012, o gestor informa haver no processo, às folhas nº 58 a 63, o referido documento, o que de fato se comprovou, cabendo, portanto, a revisão da informação presente no relatório.

Consta anexo à manifestação, esclarecimento da empresa Serval, acerca dos vínculos entre esta empresa e a Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos. A empresa informa que L.G.B. da S. (sócio administrador da Auxílio) e E.G.M.B. (sócio administradora da Serval) são separados judicialmente desde 2002. Ademais, confirma que E.G.M.B. acumula a condição de sócio administradora da Serval e administradora da Auxílio, afirmando que, conforme o Conselho Regional de Administração, a ela é permitido ser administradora de qualquer empresa até o limite de três empresas, o que não denota qualquer vínculo entre as empresas administradas.

A despeito da manifestação, ainda resta clara a existência de vínculo entre as empresas, o que conduz à manutenção do entendimento de que a consideração de propostas de preços das duas empresas em uma mesma Dispensa de Licitação fragiliza o aspecto competitivo da mesma.

A partir da resposta apresentada pelo gestor, foram analisados os conteúdos dos Documentos nº 60 e 61 concluindo-se que:

Em relação ao exposto Ofício nº 287/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60), cabe ressalvas à citação, pelo gestor, do Acórdão 10.604/2011 – TCU – 2ª Câmara, uma vez que cita de forma inapropriada, itens do Relatório do Relator e não o voto final do colegiado, que na ocasião decidiu:



Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Calma Informática Ltda. contra atos praticados no Pregão Eletrônico nº 4/2011, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Rio de Janeiro - Incra/RJ, objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de tecnologia de informática.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar;

9.3. dar ciência ao Incra/RJ sobre as seguintes impropriedades observadas na condução do Pregão Eletrônico nº 4/2011:

9.3.1. análise sem o cuidado devido de planilha de custos e de formação de preços referente ao lance vencedor, que contemplava rubricas de encargos trabalhistas obrigatórias com cotação zerada;

9.3.2. realização de ajustes na planilha de custos e de formação de preços referente ao lance vencedor em momento posterior ao da aceitação das propostas, contrariando o disposto no art. 24 da Instrução Normativa - IN MP nº 2, de 30 de abril de 2008, com as alterações da IN MPOG nº 3, de 15 de novembro de 2009;

9.4. determinar ao Incra/RJ que, considerando a falha na cotação originária da proposta de preços no âmbito do Pregão Eletrônico nº 4/2011, não promova repactuações ou revisões sobre os itens de serviços de tecnologia de informática;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao representante; e

9.6. arquivar os presentes autos

Quorum

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator)

Publicação

Ata 39/2011 - Segunda Câmara Sessão 01/11/2011 Dou vide data do DOU na ATA 39 - Segunda Câmara, de 01/11/2011

Perceba-se que o decidido, no caso específico, foi que o gestor não analisou, com os devidos cuidados, as planilhas; e que realizou ajustes após já ter havido a aceitação das propostas, não significando, porém, que não se podem fazer ajustes, durante a fase de aceitação das propostas, contanto que o preço global da proposta seja mantido.

O discorrer do relator do Acórdão trata a desclassificação das propostas como uma possibilidade, mas a considera uma medida drástica, e acrescenta que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa.

O posicionamento do TCU é, ao contrário do que justifica o gestor, ponto pacífico em relação ao tema, uma vez que considera que erros, omissões ou incorreções no preenchimento da planilha de custos e formação de preços não constituem, isoladamente, motivo para a desclassificação da empresa vencedora da etapa de lances, por afrontar o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, e em vista da previsão editalícia constante do item 7.3, que autoriza o pregoeiro a negociar com o licitante vencedor.

Esse entendimento está consolidado em inúmeras deliberações do TCU, a exemplo dos Acórdãos nº 2104/2004-P, nº 1791/2006-P, nº 1179/2008-P e nº 9/2011-Plenário, uma vez que considera que a gestor deve ser favorável à contratação da proposta mais vantajosa à Administração Pública, devendo, para tanto, o pregoeiro proporcionar nova



chance à vencedora, de modo que esta tenha a oportunidade de adequar sua planilha de composição de custos, desde que reste inalterado o valor global da proposta.

Desta forma, a justificativa do gestor não é considerada suficiente para a revisão do posicionamento adotado pelo Órgão de Controle.

No que concerne às informações apresentadas no Ofício nº 306/2013, de 19/07/2013 (DOC. 61), apresentam-se as seguintes considerações:

A UFC aduz que, a despeito de ter havido contratações diretas por dispensa de licitação para a prestação de serviços de higienização hospitalar, tais processos foram instruídos com documentos e justificativas legais.

Tendo em vista que a UFC não apresenta fatos novos que possam ser apreciados por esta Equipe de Auditoria, as diversas inconformidades legais concernentes às contratações diretas analisadas persistem, a exemplo da participação indevida de empresas com vínculos societários, ausência de termo de referência para o objeto contratado, ausência de providências tempestivas para a contratação por licitação, provocando um cenário emergencial por culpa do gestor responsável pelo planejamento das contratações.

Informa a UFC que o prazo de 180 dias para a dispensa de licitação é previsto em Lei e que a escolha desse prazo deveu-se à demora no mérito dos mandados judiciais da justiça federal.

No que se refere ao prazo da contratação, não se discorda de haver previsão legal para a contratação por 180 dias, o cerne da questão está, na verdade, na injustificada ausência de providências tempestivas para que se concretizasse as contratações por meio de processos licitatórios regulares.

No que concerne às dificuldades alegadas pela UFC para a elaboração tempestiva do termo de referência para a contratação, não se pode aceitar tal justificativa porque a contratação sem definição precisa do objeto contratado é falha insuscetível de ser superada.

A UFC argumenta que todos os processos licitatórios são instruídos conforme a legislação vigente e são encaminhados e submetidos à Procuradoria Federal da UFC, bem como os contratos, aditivos e pareceres.

Em que pese ter havido o envio dos documentos relativos às contratações em tela para a Procuradoria Federal da UFC, esse fato não foi suficiente para evitar as irregularidades identificadas e não serve de alibi para isenção de culpa dos administradores.

A UFC atribui à revogação do Pregão Eletrônico nº 02/2012 a fundamentação para a contratação direta por meio da dispensa de licitação nº 05/2012.

Pelos motivos expostos no relato da constatação, verifica-se que a motivação declarada para a revogação do referido pregão se mostrou inconsistente. Assim, a crítica foi feita em relação à adequabilidade da revogação do Pregão que gerou a situação emergencial.

Recomendações:



Recomendação 1: Apurar a responsabilidade do Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários e do Diretor Geral do HUWC.

Recomendação 2: Realizar diagnóstico e instituir programa de capacitação periódica do corpo técnico do HUWC, responsável pela confecção dos Termos de Referência.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Fato

Com o objetivo de se analisar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas por esta UCI, durante o exercício 2012, para implementação pela UJ, foram identificadas em primeiro plano, as recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Nesses termos, verificou-se que foram emitidas 05 recomendações. Dessas, a partir de informações que foram disponibilizadas pela UJ, verificou-se que 02 foram atendidas e 03 permanecem pendentes de implementação, sendo 01 sem impacto na gestão com acompanhamento via Plano de Providências e 02 com possibilidade de ocasionarem impactos negativos no resultado da gestão da UJ, as quais serão objeto de ponto específico neste relatório, conforme descrito no quadro abaixo.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
RA201203091	1.1.1.1 - Ausência apresentação de indicadores no Relatório de Gestão 2011, relacionados à atividade fim da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, capazes de avaliar a mortalidade neonatal hospitalar, a mortalidade materna hospitalar (operatória e pós-operatória), a ocorrência de complicações e de infecções, e a produtividade.	Rec 01 - Atendida.
RA201203091	2.1.2.1 - Edital de licitação de serviços de higienização da MEAC eivado de falhas restritivas de competitividade; recontração direta emergencial desses serviços além do limite legal de 180 dias, devido à atraso imotivado no cumprimento de decisão judicial; bem como dimensionamento desses serviços em desacordo com a legislação pertinente e a custos desvantajosos, incorrendo em prejuízo à Administração.	Rec 01 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 02 - Pendente de atendimento COM impacto na gestão. Rec 03 - Atendida.
RA201203091	3.1.2.1 - Ausência de alimentação no SIASG dos dados relativos ao acompanhamento físico-financeiro da execução dos contratos.	Rec 01 - Pendente de atendimento sem impacto na gestão.

Em resposta ao Relatório Preliminar encaminhado ao Gestor, a Reitoria da Universidade Federal do Ceará por intermédio do Ofício S/N, datado de 23/07/2013, registrado no



protocolo da CGU-PR, sob o número 0190.018982/2013-29, apresentou novas informações e justificativas no que diz respeito às recomendações consignadas no RA201203091-MEAC, que alterou o cenário no que diz respeito ao atendimento das recomendações da CGU exaradas para a UJ.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fuga a procedimento licitatório, por meio de contratações de terceirização de serviços de limpeza, decorrentes de suspensões de pregões, seguidas de dispensas de licitação emergenciais, sem a devida caracterização do fato emergencial, e com elementos de simulação/montagem.

Fato

Com vistas ao exame de contratações de terceirização de serviços de limpeza técnica, vigentes em 2012 na Maternidade Escola Assis Chateaubriand-MEAC, procedeu-se à análise dos contratos de nº 29/2010, 23/2011, 26/2011, 1/2012, 5/2012 e 7/2012, firmados com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23). Verificou-se que estes contratos foram resultantes das dispensas de licitação, por motivo emergencial, nº 6/2010, 2/2011, 3/2011, 2/2012, 5/2012 e 7/2012, respectivamente, as quais, por sua vez, foram deflagradas a partir do insucesso dos Pregões Eletrônicos nº 9/2010 e nº 17/2010, seguidos dos Pregões Eletrônicos nº 15/2011 e 2/2012. A seguir, expõe-se o resultado das análises desses processos, a partir da Dispensa do Pregão Eletrônico nº 9/2010 até a Dispensa nº 7/2012, nessa sequência.

a) Pregão Eletrônico nº 9/2010

Inaugura o processo nº 10785/10-31, que trata do Pregão Eletrônico nº 9/2010, o Ofício GD/MEAC/UFC nº 045/2010, de 5/4/2010, da coordenadora do serviço de zeladoria da MEAC/UFC, que apresenta a necessidade de realização de licitação para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de higienização das áreas críticas e semicríticas da instituição, em virtude do contrato anterior – Pregão nº 16/2006 – vencer em agosto de 2010. Acrescenta, ainda, a quantidade requerida de funcionários, 43 no total.

Registre-se que o contrato anterior, nº 86/2006, firmado com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), ainda vigente na data de emissão do expediente supracitado, teve início em 1/8/2006. Portanto, em agosto de 2010, o contrato estaria completando 4 anos, com possibilidade de ser renovado por mais 1 ano, conforme lei nº 8.666/93.

Na sequência encontra-se o Ofício GD/MEAC/UFC nº 625/2010, com data de 9/12/2010, no qual a Diretora Geral MEAC-UFC autoriza a abertura do processo licitatório.

Às folhas nº 51, 52 e 53 do processo, encontram-se os Ofícios nº CL13/2010, de 2/8/2010, CL14/2010, de 14/7/2010 e CL15/2010, de 5/10/2010, todos encaminhados à



Procuradoria Geral da UFC, solicitando a avaliação do Edital do certame, bem como seus anexos, com vista à obtenção de parecer jurídico.

Registre-se que no processo não constam documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

“Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;”

Consta à folha nº 105 o parecer favorável assinado pelo Procurador Federal de matrícula nº 0293158, com o aprova do Procurador Chefe da Procuradoria Federal da UFC. O documento tem data de agosto de 2010, porém o dia do mês encontra-se em branco.

Segue-se a publicação, no DOU de 16/09/2010, do Aviso de Licitação referente ao Pregão nº 9/2010, com data de abertura das propostas marcada para o dia 28/09/2010.

Ressalte-se o tempo decorrido, de mais de 5 meses, entre a solicitação inicial para realização da licitação – 5/4/2010 – e a publicação do Aviso de Licitação, sem que conste no processo qualquer justificativa acerca de tal demora, que acabou por conduzir à situação de emergência, como se verá adiante.

Ademais, registre-se que é possível constatar inconsistências na instrução processual, com documentos apostos sem seguimento de ordem cronológica.

Às folhas nº 126 a 127 constam mensagens eletrônicas de interessadas, com questionamentos acerca dos termos do edital. Não consta no processo, no entanto, as respostas a tais questionamentos.

Segue-se publicação no DOU de 24/09/2010 o Aviso de Suspensão do Pregão nº 9/2010, sendo que não há no processo qualquer justificativa a respeito da motivação de tal suspensão.

A reabertura do pregão foi publicada no DOU de 6/10/2010, com data para abertura das propostas marcada para 25/10/2010.

Na sequência encontram-se os pedidos de impugnação do certame, encaminhados pela empresa MGO Serviços (CNPJ nº 06.865.312/0001-44), e pela empresa Interativa Empreendimentos e Serviços de Limpeza e Construções Ltda. (CNPJ nº 05.305.430/0001-35). Ambas questionam supostas irregularidades no edital.

Segue-se a folha final do processo, com a publicação, no DOU de 22/10/2010, de nova suspensão do Pregão Eletrônico nº 9/2010.

Novamente não há qualquer informação, no processo, da motivação para a suspensão do certame, nem análise do mérito das impugnações apresentadas.



b) Dispensa nº 6/2010

Por meio do Ofício nº 62/10 SPR/MEAC-UFC, de 26/07/2010, a fiscal do contrato de higienização da MEAC solicitou à Diretora Geral da MEAC a abertura de processo para contratação emergencial do serviço de zeladoria para aquela instituição, com a justificativa de que o contrato anterior não poderia ser mais renovado, pois já teria atingido o tempo máximo de 5 anos, e o processo licitatório do Pregão Eletrônico 9/2010 encontrava-se ainda em fase de conclusão. Em sequência, consta no processo o Ofício GD/MEAC/UFC nº 337/2010, de 26/07/2010, de lavra da Diretora Geral da MEAC, autorizando a Comissão de Licitação da MEAC a abrir processo para a contratação emergencial do serviço de zeladoria, pelo prazo de 90 dias.

Registre-se que o contrato anterior, nº 86/2006, firmado com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), ainda vigente na data de emissão dos expedientes supracitados, teve início em 01/08/2006. Portanto, a informação de que o mesmo não mais poderia ser renovado, por ter atingido o limite máximo de 5 anos, não condiz com os fatos, uma vez que, à data das manifestações, o contrato estaria completando 4 anos, com possibilidade de ser renovado por mais 1 ano, conforme lei nº 8.666/93.

Ademais, importa comentar que consta à folha nº 212 do processo a publicação no DOU de 19/09/2010, de Aviso de Licitação referente ao Pregão nº 9/2010, portanto quase 2 meses após a data do Ofício nº 62/2010, que afirmou que o mesmo Pregão estava em fase de conclusão.

Não obstante, o processo teve prosseguimento com o Ofício AD/MEAC/UFC nº 117/2010, de 27/07/2010, da Diretora Administrativo-financeira substituta, que o encaminhou, já instruído com quadro comparativo de preços pesquisados - abaixo reproduzido - para a Procuradoria da UFC, com vistas à obtenção de parecer jurídico.

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 3 meses (R\$)
GERENCIAL	02.196.969/0001-05	63.110,42	189.331,26
DINÂMICA	00.332.833/0005-83	63.669,83	191.009,49
SERVAL	07.360.290/0001-23	61.294,92	183.884,76
GESTOR	02.685.728/0001-20	63.674,50	191.023,50

Registre-se que no processo não consta Termo de Referência relativo aos serviços demandados, nem documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

Na sequência, após as propostas de preço das interessadas, constam extratos do SIASG, com data de 20/10/2010, seguidos da publicação no DOU do Extrato de Dispensa de Licitação nº 6/2010, formalizando a contratação da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.360.290/0001-23), também com data de 20/10/2010, ou seja, quase 3 meses após o término da vigência do contrato nº 86/2006, que ocorreu em 31/07/2010.



O processo segue instruído com os documentos referentes às solicitações de pagamento dos serviços de zeladoria, prestados pela Serval, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2010, conforme Notas Fiscais abaixo relacionadas:

Nota Fiscal nº	Data de Emissão	Valor (R\$)	Mês de Referência
017711	01/09/2010	61.294,92	Agosto
017915	01/10/2010	61.294,92	Setembro
018157	03/11/2010	61.294,92	Outubro

Após os citados documentos, consta no processo a Nota de Empenho nº 2010NE900451, emitida em 21/10/2010, em favor da empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., no valor de R\$122.589,84.

Apurou-se que os pagamentos referentes às Notas Fiscais emitidas foram realizados por meio das Ordens Bancárias nº 800601, 800602 e 800619, as duas primeiras com emissão em 25/10/2010 e a última com emissão em 11/11/2010, à custa do empenho nº 2010NE900450, que foi reforçado pelo empenho nº 2010NE900451, supracitado.

O contrato resultante da dispensa encontra-se na sequência do processo, assinado pelo Reitor da UFC, com data de 01/08/2010. Registre-se que, na Cláusula Sétima – Recursos Financeiros, encontra-se em branco o campo destinado ao preenchimento do nº da Nota de Empenho referente à despesa. Em seguida consta publicação no DOU do extrato do contrato nº 29/2010, em 22/10/2010, mais de 2 meses após a data de assinatura do mesmo, que teve vigência de 01/08/2010 a 30/11/2010.

À folha nº 216 do processo consta manifestação da Procuradoria da UFC, com data em branco, favorável à minuta do contrato, e logo após, à folha nº 217, parecer favorável à realização da Dispensa, também com data em branco. Ambas as manifestações são assinadas pelo Procurador Federal de matrícula nº 0293158, com o aprovo do Procurador Chefe da UFC, este sim datado de 29/07/2010.

Diante das evidências, em especial as datas de publicação do Extrato da Dispensa de Licitação nº 6/2010, do Contrato nº 29/2010, bem como as datas de emissão dos empenhos e das ordens bancárias, conclui-se que empresa Serval prestou serviços de zeladoria nas dependências da MEAC/UFC, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2010, sem licitação, sem respaldo contratual e sem garantia financeira. Ademais, constata-se que diversos documentos, entre os quais o Contrato nº 29/2010, foram assinados com datas retroativas, o que caracteriza simulação com o intuito de legalizar os atos praticados de forma extemporânea.

Adicionalmente, conclui-se que a realização de contratação emergencial não encontra amparo legal, posto que, salvo eventuais impedimentos não constantes no processo, havia a possibilidade de prorrogação do contrato nº 86/2006 por mais um ano, a partir de agosto de 2010.

Por fim, cabe informar que o valor mensal do contrato emergencial nº 29/2010, de R\$61.294,92, é 11,31% maior que o último valor mensal do contrato nº 86/2006, que era de R\$55.063,30, importando notar que também ocorreu desvantagem financeira em virtude da não prorrogação do contrato, uma vez que o quantitativo de empregados permaneceu o mesmo.



c) Pregão Eletrônico nº 17/2010

Inaugura o processo 24679/10-362, que trata do Pregão Eletrônico nº 17/2010, o Ofício GD/MEAC/UFC nº 625/2010, de 9/12/2010, encaminhado à Comissão de Licitação da MEAC/UFC pela coordenação do serviço de zeladoria da MEAC/UFC, no qual se informa que o presente Pregão tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço para a higienização das áreas críticas e semicríticas da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, com o total de 43 funcionários.

À folha 14 do citado processo, por meio de Boletim de Licitação, a Diretora Geral da MEAC, autorizou a Comissão de Licitação da MEAC/UFC a fazer a presente licitação, em 9/12/2010.

O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, em 9/12/2010, por meio do Ofício CL 23/2010, no qual foi solicitada a emissão de parecer jurídico acerca da minuta de edital e demais documentos anexos, o que foi atendido por meio da emissão, no mesmo dia, do Parecer nº 1195/2010-PF/UF, favorável à licitação, assinado por Procuradora Federal, com o aprova do Procurador Chefe da PF/UFC.

Segue-se a publicação do Aviso de Licitação do Pregão nº 17/2010, no DOU de 10/12/2010, com a abertura das propostas marcada para o dia 22/12/2010.

Consta às folhas 126 a 137 do processo, solicitação de impugnação ao edital, encaminhada pela Ensel Empresa Nacional de Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ nº 07.147.343/0001-22), na qual consta, na primeira folha, recebido, aposto em 20/12/2010, às 15h:00.

Importante ressaltar que a empresa Ensel pertence ao mesmo grupo da Serval, empresa contratada por meio de dispensa de licitação em decorrência do insucesso do pregão – como ver-se-á adiante – fato determinado justamente pela impugnação apresentada pela primeira. No sítio da empresa Serval na Internet, consta a seguinte informação sobre a Ensel:

“Empresa criada em 2004 que usa a mesma tecnologia do grupo Serval, a Ensel busca agregar ao seu portfólio, clientes com características de menor porte, tanto da área pública, como privada, mas também é fundamentada na qualidade e confiabilidade, que é marca registrada do grupo.”

Na mesma data, 20/12/2012, por meio de “email” enviado à impugnante, constante à folha 139 do processo, a Comissão de Licitação informa que a solicitação encontra-se fora do prazo de 2 (dois) dias úteis prévios à abertura da sessão, previsto no edital e na lei nº 8.666/93. Registre-se que havia divergência quanto à data de abertura da sessão, visto que o edital acusava o dia 23/12/2010 como o dia previsto para a realização do Pregão.

Com a recusa na análise da impugnação, a sessão foi aberta na data prevista, 22/12/2010, tendo sido aceita a proposta da empresa FA2F Administração e Serviços Ltda. – Epp., CNPJ 03.563.322/0001-37, no valor global de R\$ 843.359,00. Ressalte-se que não houve manifestação de intenção de recurso por parte das demais licitantes. Seguiu-se a adjudicação do objeto do certame à empresa declarada vencedora, no dia 27/12/2010.



Em seguida, consta no processo decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0014848-14.2010.4.05.8100, de 13/01/2011, na qual se intima o Pregoeiro a analisar, no prazo de 10 (dez) dias, o mérito da impugnação apresentada pela empresa ENSEL no dia 20/12/2010, bem como suspender o Pregão nº 17/2010 e adjudicação e contratação do objeto do certame, até decisão ulterior.

Não obstante o prazo fixado judicialmente para a análise do mérito da impugnação, esta foi realizada apenas em 16/06/2011, e apenas após nova intimação judicial datada de 26/05/2011. Na análise realizada, constante às folhas 365 a 367 do processo, a pregoeira julgou improcedentes as alegações da impugnante, de sorte que, em se tendo, por fim, cumprido a decisão judicial inicial, nova sentença foi proferida em 16/08/2011, pelo MM. Juiz Federal da 10ª Vara/CE, que decidiu “*revogar parcialmente a liminar para afastar o óbice até então existente à adjudicação e contratação do aludido certame pela administração*”.

Vale ressaltar que a demora de 5 (cinco) meses para o cumprimento da decisão judicial, qual seja, a análise do mérito da impugnação apresentada, foi determinante para o atraso na decisão judicial subsequente, que afastou o óbice até então imposto, para a sequência do processo licitatório.

Considerando o interesse da administração no célere andamento do processo judicial em curso, questiona-se o lapso de tempo decorrido para cumprimento da intimação judicial, sem que conste no processo quaisquer justificativas para tal demora.

Também importa informar que, após a decisão judicial que afastou o impedimento, não consta no processo qualquer justificativa sobre as razões para a não efetivação da contratação da empresa vencedora do Pregão nº 17/2010.

Como se verá adiante, o período compreendido entre o final da vigência da Dispensa nº 6/2010 e o início da vigência da Dispensa nº 2/2011, ou seja, os meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011, não tiveram cobertura contratual para a prestação dos serviços de limpeza técnica na MEAC/UFC.

d) Dispensa Emergencial nº 02/2011

Com fundamento na suspensão do Pregão nº 17/2010, motivada pelo Mandado de Segurança nº 0014848-14.2010.4.05.8100, a Diretora Geral da MEAC/UFC solicitou ao Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, por meio do Ofício nº 051/2011-GD/MEAC/UFC, de 19/01/2011, a abertura de processo de Dispensa de Licitação emergencial para a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e higienização das áreas críticas e semicríticas da MEAC/UFC, com a justificativa de que os citados serviços, de natureza continuada, não podem ser paralisados sob nenhuma hipótese, pois resultaria em prejuízo às atividades gerais da Unidade Hospitalar.

Com a concordância do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, o processo seguiu instruído com as propostas de preços de 4 (quatro) empresas, tendo obtido parecer favorável da Procuradoria Federal da UFC, por meio do Parecer nº 212/2011-PF/UFC, de 31/01/2011, assinado pelo Procurador Federal de matrícula 0289827, com o aprova da Procuradora Chefe Substituta.

Ressalte-se que não consta no processo, Termo de Referência relativo aos serviços demandados.



À mesma data, 31/01/2011, o Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, com o acolhimento do Reitor da Universidade Federal do Ceará, declarou a necessidade da contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93.

Seguiu-se a formalização da Dispensa nº 2/2011, cujo extrato foi publicado no DOU de 01/02/2011, e o extrato do contrato decorrente, nº 23/2011, assinado em 01/02/2011, foi somente publicado mais de quatro meses após a sua assinatura, no DOU de 21/06/2011. O contrato traz, ainda, na sua CLÁUSULA SÉTIMA – RECURSOS FINANCEIROS, a informação de que “*as despesas decorrentes da execução do contrato se acham empenhadas através da Nota de Empenho Estimativo nº 2011NE800291*”, sendo que a NE citada somente foi emitida em 16/06/2011, conforme fl. Nº 160 do processo.

Permite-se concluir, portanto, que o contrato foi assinado com data retroativa, e que não houve emissão de empenho previamente à data de assinatura do contrato – 01/02/2011, o que contraria o art. 60 da Lei nº 4.320/64, que dispõe que “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”

A situação verificada caracteriza a prestação de serviços pela empresa, nos meses de vigência da Dispensa de Licitação, sem qualquer respaldo contratual e garantia de pagamento, o que de fato só veio a ocorrer a partir da emissão do empenho, em 16/06/2011. Importa ressaltar que não constam no processo quaisquer observações a respeito dessa condição inusitada, nem mesmo questionamento da empresa acerca da demora na efetivação dos pagamentos dos serviços prestados.

A contratação emergencial, com vigência de 90 dias - 01/02/2011 a 01/05/2011 – foi realizada, novamente, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços, conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
INTERATIVA	05.305.430/0001-35	69.450,58	208.351,74
ELFE	N/C	68.766,77	206.300,31
SERVAL	07.360.290/0001-23	66.793,38	200.380,14
FA2F SERVICOS	03.563.322/0001-37	66.832,66	200.497,98

Cabe informar que a proposta da ELFE não informa o CNPJ da empresa. Em consulta ao *site* constante na proposta, constatou-se que a empresa atua na área de petróleo e gás, conforme a própria apresentação:

“Com 16 anos de experiência em soluções para o mercado de petróleo e gás, a ELFE possui três principais áreas de atuação: Operação e Manutenção, Construção e Montagem e Perfuração e Produção.”

Portanto, não foi possível constatar a operação da empresa no ramo de terceirização de serviços de limpeza ou assemelhados.

Destaque-se, ainda, que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

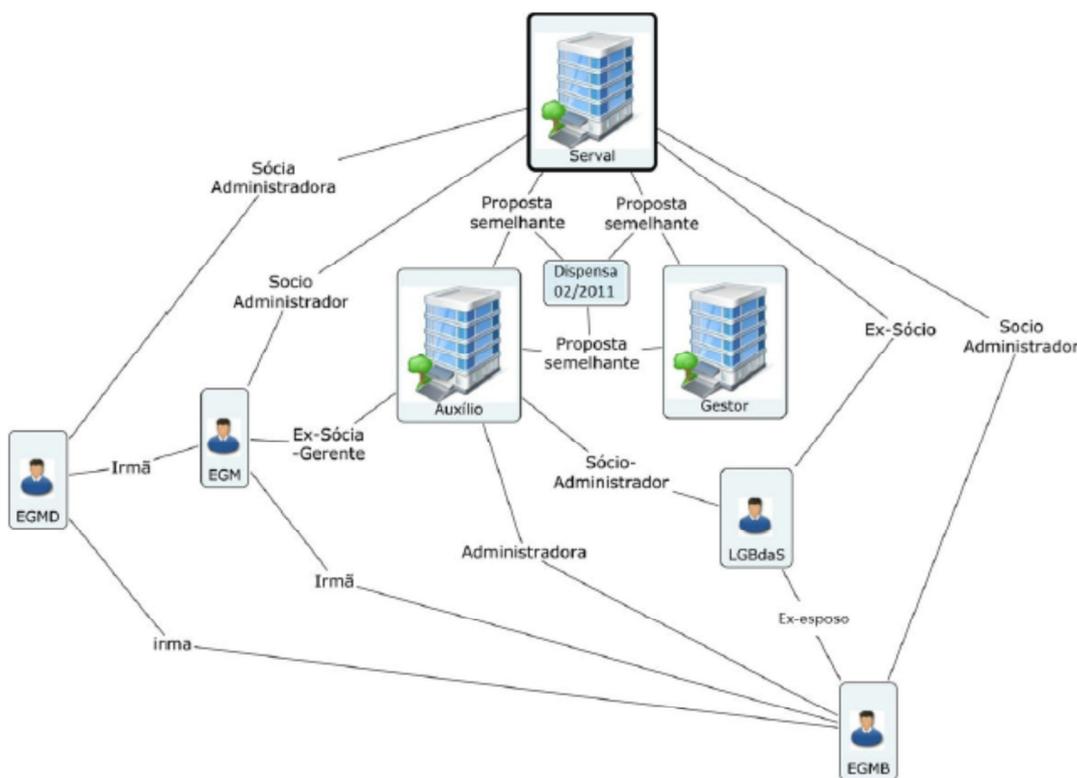


Por meio do Memorando nº 117/2011-DH/HUWC-MEAC, de 26/04/2011, - portanto 5 dias antes do término da vigência do contrato nº 23/2011 - a Administradora da divisão de hotelaria dos HU, solicitou à Diretoria Administrativa providências, no sentido de autorizar a realização de Termo Aditivo do contrato, prorrogando a sua vigência por 90 dias, em vista da suspensão do pregão nº 17/2010, em virtude da ordem judicial já citada.

Com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos HU, o processo seguiu instruído com as propostas de preços de 3 empresas, com objetivo de demonstrar a vantagem da proposta da empresa SERVAL, para a continuidade dos serviços, conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
GESTOR	02.685.728/0001-20	74.185,16	222.555,48
AUXÍLIO	04.782.407/0001-79	74.804,48	224.413,44
SERVAL	07.360.290/0001-23	66.793,38	200.380,14

Da análise das propostas e dos dados das empresas, restou constatado a existência de vínculo entre as proponentes, conforme ilustrado no esquema abaixo, o que torna inválida a cotação.



À folha nº 63 do processo, consta o 1º Termo Aditivo do contrato, prorrogando a sua vigência por igual período, assinado pelo Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC. Ressalte-se que não consta no processo a publicação do termo aditivo no Diário Oficial da União – DOU.

A efetivação da prorrogação do contrato emergencial com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., em detrimento da realização de procedimento licitatório ou, ainda, de



novo processo de Dispensa de Licitação, contraria a legislação vigente, e vai de encontro à orientação do TCU, na qual se coloca de forma clara a impossibilidade de realização de prorrogação de contratos derivados de contratações emergenciais.

“É possível ocorrer dispensa de licitação quando ficar claramente caracterizada urgência de atendimento a situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Nesse caso, a contratação deve servir somente para o atendimento de situação emergencial ou calamitosa e para etapas ou parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade.

“Não é permitida prorrogação dos contratos respectivos. Exemplo: contrato firmado por noventa dias, não pode ser prorrogado por mais noventa dias, a fim de completar os 180 dias previstos na norma. Deve ser feito novo contrato, mas não prorrogação.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª edição, 2010)

Ademais, não há qualquer menção, no termo de aditamento, à fonte de recursos para a realização da nova despesa, o que mais uma vez contraria o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Importante informar a existência do processo nº 23155/10-36, que se inicia com o Ofício nº 563/2010, de 22/11/2010, assinado pela Diretora Geral da MEAC/UFC, autorizando a Comissão de Licitação da MEAC/UFC a proceder a abertura de processo para contratação emergencial do serviço de zeladoria para a instituição, com a justificativa de que o processo licitatório para o referido objeto encontrava-se em fase de conclusão.

Seguem-se ao citado ofício propostas de preços de 3 empresas, todas datadas de 14/10/2010, e em seguida, consta no processo Contrato com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., datado de 01/02/2011, com a vigência de 90 dias, assinado pelo procurador da empresa, porém sem a assinatura do representante da UFC, no caso o Reitor da Universidade. Note-se que tal contrato tem a mesma data de assinatura e vigência do contrato nº 23/2011, resultante da dispensa nº 02/2011.

Não consta no processo quaisquer evidências de formalização de tal contrato, ou de Dispensa de Licitação que lhe tenha amparado, o que enseja o entendimento de que o instrumento não tenha qualquer eficácia, até mesmo pela existência do contrato nº 23/2011, com mesmo objeto e vigência.

Não obstante a ausência de formalização da dispensa/contrato objeto do processo, encontram-se neste volume as Notas Fiscais nº 019091, de 26/01/2011, e nº 018384, de 01/12/2010, ambas no valor de RS 61.294,92, emitidas pela Serval Serviços e Limpeza Ltda., referentes a serviços de zeladoria prestados nos meses de janeiro de 2011 e novembro de 2010. Também constam às folhas nº 30 e nº 80 do processo, os respectivos documentos de encaminhamento de pagamento, assinados pelas servidoras de matrícula nº 2936275 e nº 2942178, apontando que as despesas fossem realizadas à custa dos empenhos nº 2011NE800003 e 2011NE800046, emitidos em 27/01/2011 e 17/02/2011, respectivamente, em favor da empresa Serval, referindo-se a Dispensas de Licitação,



sendo o primeiro com amparo no processo nº 23155/10-36, e o segundo com amparo no processo 1418/11-09.

De fato, apurou-se que tais Notas Fiscais foram pagas por meio das Ordens Bancárias nº 800080, de 24/02/2011 e nº 800171, de 13/04/2011.

Da análise do processo nº 1418/11-09, constatou-se que o mesmo tem por objeto reconhecimento de dívida, do montante referente à Nota Fiscal de Prestação de Serviços nº 018614, emitida pela empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. em 16/12/2010, no valor de R\$ 61.294,92, relativa a serviços prestados no mês de dezembro de 2010, cujo pagamento foi efetuado por meio da OB nº 2011OB800172 de 13/04/2011, à custa da Nota de Empenho nº 2011NE800046, emitida em 17/02/2011.

Ressalte-se que o citado processo de reconhecimento de dívida não foi instruído corretamente, uma vez que não consta o Termo de Reconhecimento de Dívida, com a justificativa dos motivos pela ausência de cobertura orçamentária, conforme art. 22 do Decreto nº 93.872/86.

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

De todo o exposto, conclui-se que a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. prestou serviços de zeladoria nas dependências da MEAC/UFC, nos meses de novembro e dezembro de 2010 e janeiro de 2011, sem licitação, sem respaldo contratual e sem garantia financeira, visto que não houve procedimento licitatório ou formalização de dispensa de licitação neste período.

Ademais, constatou-se que os serviços prestados em tal período foram honrados à custa de Notas de Empenho emitidas de forma irregular, uma vez que amparadas em processo de Dispensa de Licitação que de fato não foi efetivada, e em processo de Reconhecimento de Dívida conduzido sem a devida instrução.

Outrossim, resta caracterizada a realização de despesas sem a prévia emissão de empenho, o que contraria o disposto na legislação pertinente, em especial o art. 60 da Lei nº 4.320/64 e o art. 30 do Decreto nº 93.872/1986.

“Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.



§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento” (Lei nº 4.320/64)

“Art . 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho” (Decreto nº 93.872/1986)

Adicionalmente, os atos relatados vão de encontro à ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União, da qual se pode listar as seguintes orientações.

“Faça constar dos contratos e de seus aditivos a nota de empenho que será suficiente para garantir o pagamento de todas as obrigações deles decorrentes, de forma a promover melhor gestão orçamentário-financeira dos recursos e dar eficácia ao que dispõe o art. 30 do Decreto no 93.872/1986” (grifo nosso) (Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara)

“Cumpra o art. 60 da Lei no 4.320/1964 e o paragrafo único do art. 60, c/c o art. 62, da Lei no 8.666/1993, deixando de realizar despesa sem a prévia emissão de empenho” (Acórdão 251/2005 Plenário)

Registre-se que não há nos processos quaisquer informações que possam justificar a adoção das práticas relatadas.

e) Dispensa Emergencial nº 03/2011

Ainda com fundamento na suspensão do Pregão nº 17/2010, motivada pelo Mandado de Segurança nº 0014848-14.2010.4.05.8100, a administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's solicitou à Diretoria Administrativa, por meio do Memorando nº 121/2011-DH/HUWC-MEAC, de 22/07/2011, a abertura de processo de Dispensa de Licitação emergencial para a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e higienização das áreas críticas e semicríticas da MEAC/UFC, com a justificativa de que os citados serviços, de natureza continuada, não podem ser paralisados sob nenhuma hipótese, pois resultaria em prejuízo às atividades gerais da Unidade Hospitalar.

Com a concordância do diretor administrativo financeiro dos HU's, o processo seguiu instruído com as propostas de preços de 4 (quatro) empresas, tendo obtido parecer favorável da Assessoria Jurídica dos HU's em 29/07/2011.

Ressalte-se que não consta no processo Termo de Referência relativo aos serviços demandados.

Por meio do Parecer nº 1483/2011-PF/UFC, emitido em 01/08/2011, o Procurador Federal de matrícula nº 0289827, com a anuência do Procurador Chefe da PF/UFC, adotou as conclusões do parecer nº 037/07-PF/UFC, manifestando-se, portanto, favoravelmente à contratação.

À mesma data, 01/08/2011, a diretora da MEAC/UFC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a necessidade da contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93.



Seguiu-se a formalização da Dispensa nº 3/2011, cujo extrato foi publicado no DOU de 05/08/2011, e o extrato do contrato decorrente, nº 26/2011, publicado no DOU de 19/09/2011.

Ressalte-se que, com relação ao Pregão nº 17/2010, nova sentença foi proferida em 16/08/2011, pelo MM. Juiz Federal da 10ª Vara/CE, que decidiu “*revogar parcialmente a liminar para afastar o óbice até então existente à adjudicação e contratação do aludido certame pela administração*”.

A contratação emergencial, com vigência de 180 dias - 03/08/2011 a 03/02/2012 – foi efetivada com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços, conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
LIMPEX	04.401.312/0001-68	68.451,07	410.706,42
GESTOR	02.685.728/0001-20	68.658,78	411.952,68
SERVAL	07.360.290/0001-23	66.793,38	400.760,28
PLANTÃO	11.786.359/0001-52	68.712,04	412.274,40

Destaque-se que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

f) Pregão Eletrônico nº 15/2011

A abertura do Pregão Eletrônico nº 15/2011 foi solicitada pela Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC e pelo Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC, baseada nas seguintes justificativas:

- em virtude da unificação dos Hospitais Universitários da UFC (Hospital Universitário Walter Cantídio-HUWC e Maternidade Escola Assis Chateaubriand-MEAC) e da padronização da limpeza técnica hospitalar dos dois hospitais solicitou-se a rescisão do contrato celebrado entre a empresa GERENCIAL Serviços Ltda. (CNPJ nº 02.196.969/0001-05) e a Universidade Federal do Ceará, para abertura de uma nova licitação que abranja as áreas críticas, semi-críticas, administrativa e externa do Complexo Hospitalar da UFC – Memo nº 228/HU's-DH, de 25/11/2011. No processo, não há documento que indique a vigência do contrato com a empresa Gerencial, para o qual se solicitou a rescisão.

Consta no processo, o Parecer nº 2844/2011-PF/UFC, de 22/12/2011, aprovado pelo Procurador Chefe da Procuradoria Federal da UFC, aprovando minuta do edital do pregão nº 15/2011, conforme excerto:

“Verificando que seus termos estão em plena conformidade com a legislação pertinente, aprovo a referida minuta, e opino pelo prosseguimento do presente certame licitatório com a observância dos demais atos necessários indicados pelo diploma legal acima citado.”



Foi publicado no Diário Oficial da União de 23/12/2011, o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 15/2011 – Processo nº 26700/11-17, com etapa de lances prevista para 04/01/2012.

O Pregão Eletrônico nº 15/2011 abrangeu, assim, três itens:

I – Limpeza Técnica Hospitalar das áreas críticas e semi-críticas do HUWC e MEAC da UFC;

II – Serviços de Portaria, e

III – Serviço de Vigilância e Segurança Patrimonial Desarmada.

Os itens II e III do Pregão tiveram sua condução no processo, culminando com a contratação dos serviços pelos respectivos vencedores.

No tocante ao item I, cancelado na aceitação da proposta por iniciativa da Administração do Complexo Hospitalar, verificaram-se os seguintes fatos:

A título de cotação de preços, foi anexada ao processo uma única proposta, no valor mensal de R\$ 220.510,09, e valor anual de R\$ 2.646.121,08, da empresa Gerencial Serviços Ltda., datada de 26/04/2011, referindo-se ao Pregão Eletrônico nº 07/2011.

Aberto o prazo para registro de intenção de recurso até 17/01/2012, a empresa Criart Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda. impetrou o Mandado de Segurança com Pedido de Liminar, solicitando a nulidade do Edital de Licitação, obtendo Despacho Ordinatório em 17/01/2012 – Processo nº 0000342-62.2012.4.05.8100 – 3ª Vara Federal, que recebe precariamente a petição e fixa prazo para pronunciamento da impetrada.

No Pedido de Urgência, datado de 06/01/2012, a empresa requer que seja declarado nulo o Edital de Licitação nº 15/2011, pelas seguintes razões:

“... O Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2011 promovido pela Universidade Federal do Ceará – UFC contém uma irregularidade no Lote 1 – Limpeza, ao não apresentar separadamente as áreas para servente diurno e noturno. O edital apresenta somente a área total, entretanto, como tínhamos valores diferenciados para serventes (diurno e noturno), não existia possibilidade de realizar o cálculo do valor total, pois apesar de termos a produtividade por m², para o servente diurno e noturno, não temos a área noturna para realizar o cálculo do valor total...”

A empresa acrescenta, ainda, o que segue:

“Analisando o edital do Pregão Eletrônico nº 15/2011, promovido pela Universidade Federal do Ceará – UFC, constatamos que as cláusulas 2.2.1.2, 2.2.1.4 e 2.2.2.4 não podem ter suas áreas calculadas, pois o edital não apresenta a área noturna para que possamos realizar o cálculo do valor total da área, sendo portanto, passível de nulidade, pois está em desacordo com a Lei 8.666/1993”

Por meio do Memo nº 30/2012/DH/HU's/UFC, de 27/01/2012, a Administração dos Hospitais informa que, inicialmente, *não considerava haver distinção entre as áreas de*



limpeza para os turnos noturnos e diurnos, e que, no entanto, após questionamento suscitado no mandado de Segurança, enviado pela comissão de licitação, constatou que:

“1) área diurna do HUWC: 16.708,43 m² e área diurna da MEAC: 5.767,38 m², totalizando 22.475,81 m²;

2) área noturna do HUWC: 11.319,43 m² e área noturna da MEAC: 5.767,38m², totalizando 17.086,81 m²;

3) há, portanto, áreas em que não há necessidade de limpeza técnica hospitalar noturna, pois o horário de funcionamento é somente diurno. A área que não há necessidade de limpeza noturna representa 5.389 m².”

Na sequência, o Pregoeiro Oficial do HUWC, em informações encaminhadas à Procuradoria Federal da UFC, anexas ao Ofício nº 0043/12/HUWC/SC/DA, de 27/01/2012, esclarece que em momento nenhum a empresa CRIART se manifestou para sanar quaisquer dúvidas a respeito do ato convocatório do pregão, que não fez uso do direito de impugnar o instrumento convocatório, e que não integra a lista dos que ofereceram proposta para o item 1.

Por fim, informa que, em concordância com a Diretoria Administrativa dos Hospitais Universitários da UFC, o item 1, após o julgamento do recurso, seria cancelado por iniciativa da Administração para adequação da metragem.

Na Ata de Realização do Pregão Eletrônico – Complementar nº 1, em 02/02/2012, ocorre o registro de cancelamento do tem 1, por iniciativa da Administração Hospitalar.

g) Pregão Eletrônico nº 02/2012

Em virtude do cancelamento do item 1 do Pregão Eletrônico nº 15/2011, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, por meio do Memo nº 41/2012/DH/HU's/UFC, de 02/02/2012, solicita abertura de novo processo licitatório para atender o serviço de limpeza técnica hospitalar do HUWC e MEAC.

Por meio do Ofício nº 45/2012-HUWC/SC/DA, encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, o Presidente da Comissão de Licitação dos Hospitais Universitários, envia minuta do edital de pregão nº 02/2012, obtendo parecer favorável – Parecer nº 147/2012-PF/UFC, conforme excerto:

“Verificando que seus termos estão em plena conformidade com a legislação pertinente, aprovo a referida minuta, e opino pelo prosseguimento do presente certame licitatório com a observância dos demais atos necessários indicados pelo diploma legal acima citado.”

Foi publicado no Diário Oficial da União de 16/02/2012, o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 02/2012 – Processo nº 2442/12-00, com etapa de lances prevista para 01/03/2012.

O Pregão Eletrônico nº 02/2012 abrangeu, assim, um item, qual seja, contratação de empresa especializada para a prestação de serviços terceirizados de limpeza técnica hospitalar das áreas críticas e semi-críticas nas dependências do HUWC e da MEAC, da Universidade Federal do Ceará.



No Termo de Referência anexo ao Edital do PE nº 02/2012, foi feita a adequação da metragem noturna do HUWC, conforme explicação da Administração Hospitalar, contida no Memo nº 30/2012/DH/HU's/UFC, de 27/01/2012, anteriormente descrita. Desta vez, as tabelas dos itens 3.2.1.1 e 3.2.2.1 do PE nº 02/2012 não apresentam a coluna "Quantidade Mínima de Funcionários", e o dimensionamento de pessoal passa a ser calculado com base no índice de produtividade por auxiliar em m².

Aberta a fase de lances, em 01/03/2012, a melhor proposta ofertada foi a da empresa CRIART Serviços de Terceirização de Mão-de-Obra Ltda., no valor global de R\$ 2.691.870,00, seguida pela empresa D&L Serviços e Construções Ltda.-EPP (CNPJ nº 09.172.237/0001-24), no valor global de R\$ 2.692.200,00.

No desempate ME/EPP, a empresa D&L enviou lance no valor de R\$ 2.691.869,00, tendo sido declarada a aceitabilidade da proposta em 02/03/2012, e adjudicada e homologada, com valor negociado a R\$ 2.691.868,44. Não consta do processo análise a respeito da proposta da empresa D&L Serviços e Construções Ltda-EPP.

Consta nos autos do processo a convocação da empresa D&L, por meio do Ofício nº 92/SC/DS/DA/HUWC, de 23/03/2012, para assinatura do contrato, assim como documento da empresa, de 27/03/2012, registrando comparecimento para assinatura do contrato.

Não obstante, o PE 02/2012 foi revogado em 30/03/2012, conforme registro no SIASG, constante à folha nº 268 do processo. Como justificativa para revogação do pregão, a Administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's/UFC, com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro, assim como do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, por meio do Memo nº 103/2012/DH/HU's/UFC, de 30/03/2012, apresenta os seguintes argumentos:

“Considerando que, após a convocação da empresa vencedora do certame para assinatura do contrato, verificou-se que o valor de referência elaborado pelos HU's não atende às necessidades da administração, pois o referido quantitativo não atende ao quantitativo mínimo necessário para execução do serviço, e este fato só foi constatado após a apresentação da empresa vencedora, do quantitativo de mão-de-obra que seria fornecido para execução do serviço.

Levando ainda em consideração a legislação vigente sobre o assunto (a IN 02/2008), viu-se que o valor estimado pelos HU's contemplou apenas um homem por posto e não dois homens por posto, que o serviço obrigatoriamente necessita.

Assim, solicitamos a V.S^a. a revogação do processo supracitado para que não haja prejuízo para a administração.”

Releva destacar que a Administração dos Hospitais já havia feito a adequação da metragem noturna do HUWC, falha que havia dado causa ao cancelamento do Pregão nº 15/2011, que as planilhas constantes no processo consideram a produtividade de 330m²/homem, conforme estabelecido na IN nº 02/2008, e que não foi anexado ao processo planilha ou qualquer outro documento que dê suporte à argumentação exposta pela Administração do Complexo Hospitalar da UFC no Memo nº 103/2012/DH/HU's/UFC, detalhando o quantitativo mínimo necessário ao atendimento das instituições.



Observe-se, assim, que a Administração cancela/revoga dois pregões realizados consecutivamente para a contratação do mesmo objeto, por falha na elaboração das planilhas de cálculos de metragem de área/produktividade.

Cabe destacar, ainda, que os Processos nº 26700/11-17 – PE nº 15/2011 e nº P2442/12-00 – PE nº 02/2012 não foram instruídos com qualquer documentação referente às rescisões dos contratos firmados com a empresa GERENCIAL Serviços Ltda., mencionada na fundamentação de solicitação de abertura do pregão eletrônico para contratação dos serviços de limpeza técnica dos Hospitais Universitários, ou se o contrato chegou a termo pelo final de sua vigência.

Apesar de os Pregões Eletrônicos terem tido como fundamentação para a realização de nova contratação, a unificação dos Hospitais Universitários da UFC (HUWC e MEAC) e a padronização da limpeza técnica hospitalar dos dois hospitais, conforme instrução processual nos Pregões Eletrônicos nº 15/2011 e nº 02/2012, os processos de dispensa de licitação ocorreram em separado.

h) Dispensa Emergencial nº 02/2012

Por meio do Memorando nº 018/2012-DH/HU's/UFC, de 18/01/2012, a administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's solicitou à Diretoria Administrativa posicionamento sobre nova Dispensa de Licitação emergencial, por 60 dias, para a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza técnica hospitalar, visando atender às necessidades da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, com a justificativa de que o contrato vigente findaria no dia 29/02/2012 e o novo processo licitatório estaria em prazo recursal até o dia 01/02/2012.

Com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos HU's, o processo seguiu instruído com o Termo de Referência e as propostas de preços de 3 (três) empresas, tendo sido encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, em 01/02/2012, por meio do Ofício nº 038/2012-SHU/UFC, assinado pelo Superintendente dos HU's da UFC, para a emissão de parecer jurídico.

Em 02/02/2012, o processo obteve o Parecer nº 128/2012-PF/UFC, favorável à contratação, assinado pela Procuradora Federal de matrícula nº 2932271, com o aprovo do Procurador Chefe da PF/UFC.

À mesma data, 02/02/2012, o Diretor Geral da MEAC/UFC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a necessidade da contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93.

Seguiu-se a formalização da Dispensa nº 2/2012, cujo extrato foi publicado no DOU de 02/02/2012, e o extrato do contrato decorrente, nº 1/2012, publicado no DOU de 13/02/2012.

A contratação emergencial, com vigência de 60 dias - 03/02/2012 a 03/04/2011 – foi efetivada, novamente, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços, conforme quadro:

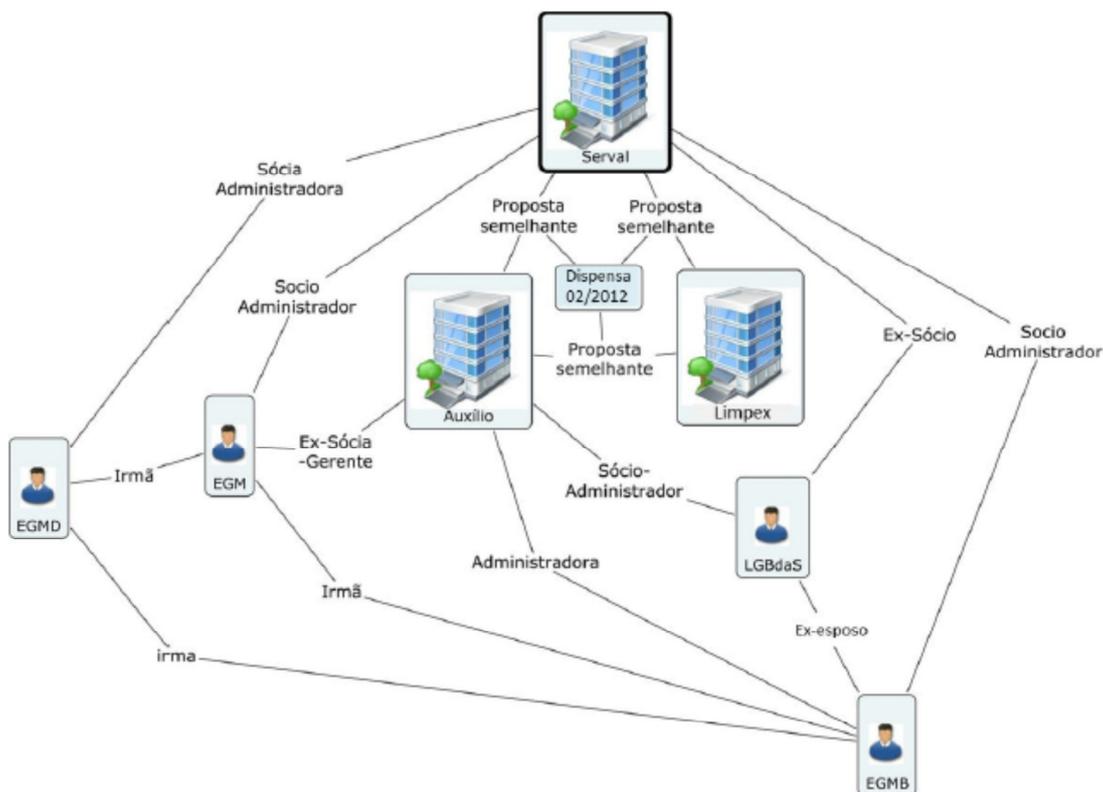
Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 2 meses (R\$)
----------------	-------------	---------------------------	-----------------------------------



LIMPEX	04.401.312/0001-68	71.035,06	142.070,12
AUXÍLIO	04.782.407/0001-79	75.135,04	150.270,08
SERVAL	07.360.290/0001-23	70.419,71	140.839,42

Registre-se que a empresa Limpex Terceirização de Serviços Gerais Ltda. (CNPJ 04.401.312/0001-68) tem como ex-sócio J.V.daS., que é empregado da Auxílio Agenciamento de Recursos Humanos e Serviços Ltda. (CNPJ 04.782.407/0001-79).

Também restou constatado vínculo entre as empresas Serval e Auxílio, conforme ilustrado no esquema:



Destaque-se que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

i) Dispensa Emergencial nº 05/2012

Por meio do Memorando nº 100/2012-DH/HU's/UFC, de 27/03/2012, a administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's solicitou à Diretoria Administrativa posicionamento sobre nova Dispensa de Licitação emergencial, por 90 dias, para a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza técnica hospitalar, visando atender às necessidades da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, com a justificativa de que o contrato vigente findaria no dia 31/03/2012 e o novo processo licitatório estaria em prazo de finalização.



Observe-se a intempestividade da administração por não ser providente no atendimento dos prazos por ela estimados, haja vista ter excedido os sessenta dias previstos na Dispensa nº 02/2012 para realização de novo processo licitatório.

Com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos HU's, o processo seguiu instruído com propostas de preços de 3 (três) empresas, tendo sido encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, em 23/04/2012, por meio do Ofício nº 106/12/HUWC/SC/UFC, assinado pelo Presidente da Comissão de Licitação, para a emissão de parecer jurídico.

Em 07/05/2012, o processo obteve o Parecer nº 720/2012-PF/UFC, favorável à contratação, assinado por Procurador Federal, com o aprova do Procurador Chefe da PF/UFC.

Em 10/05/2012, o Diretor Geral da MEAC/UFC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a necessidade da contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93.

Seguiu-se a formalização da Dispensa nº 5/2012, cujo extrato foi publicado no DOU de 11/05/2012, e o extrato do contrato decorrente, nº 5/2012, publicado no DOU de 15/05/2012.

A contratação emergencial, com vigência de 90 dias - 11/05/2012 a 11/08/2012 – foi efetivada, mais uma vez, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços, conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 3 meses (R\$)
LIMPEX	04.401.312/0001-68	79.684,76	159.369,52
PRISMA	N/C	79.657,56	159.315,11
SERVAL	07.360.290/0001-23	75.205,36	225.616,08

Destaque-se que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

j) Dispensa Emergencial nº 07/2012

Por meio do Memorando nº 295/2012 HU's/DH, de 07/08/2012, a administradora da Divisão de Hotelaria dos HU's solicitou à Diretoria Administrativa abertura de licitação em caráter emergencial para a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza técnica hospitalar, visando atender às necessidades da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, *“em virtude da adequação da Instrução Normativa 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao termo de referência e edital do serviço de limpeza técnica hospitalar”*.

Novamente pode-se constatar a intempestividade da administração por não ser providente no atendimento dos prazos por ela estimados, uma vez que excedeu os noventa dias previstos na Dispensa nº 05/2012 para realização de novo processo



licitatório. Ademais, vale ressaltar a fragilidade da justificativa apresentada – a adequação do termo de referência à IN MPOG/SLTI 02/2008 – considerando que tal normativo fora publicado quatro anos antes, sendo de amplo conhecimento de toda a Administração Federal.

Com a concordância do Diretor Administrativo Financeiro dos HU's, o processo seguiu instruído com propostas de preços de 3 (três) empresas, bem como Termo de Referência com a descrição dos serviços, tendo sido encaminhado à Procuradoria Geral da UFC, em 13/08/2012, por meio do Ofício nº 293/2012/-SHU/UFC, assinado pelo Superintendente dos Hospitais Universitários, para a emissão de parecer jurídico.

Em 07/05/2012, o processo obteve o Parecer nº 1185/2012-PF/UFC, favorável à contratação, assinado por Procurador Federal, com o aprovo do Procurador Chefe da PF/UFC.

Destaque-se que a análise jurídica cita a necessidade de observação da Instrução Normativa AGU nº 11, de 1/4/2009, que dispõe que “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”, contudo, não adentra na análise do mérito da questão.

Em 21/08/2012, o Diretor Geral da MEAC/UFC, com o acolhimento do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, declarou a necessidade da contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93.

Seguiu-se a formalização da Dispensa nº 7/2012, cujo extrato foi publicado no DOU de 22/08/2012, e o extrato do contrato decorrente, nº 7/2012, publicado no DOU de 23/08/2012.

A contratação emergencial, com vigência de 180 dias - 23/08/2012 a 19/02/2013 – foi efetivada, mais uma vez, com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., que ofertou o menor valor para a prestação dos serviços, conforme quadro:

Empresa	CNPJ	Valor Mensal (R\$)	Valor Global 6 meses (R\$)
CRIART	07.783.832/0001-70	80.695,50	484.173,00
GESTOR	02.685.728/0001-20	79.237,95	475.427,70
SERVAL	07.360.290/0001-23	75.205,36	451.232,18

Destaque-se que o processo não foi instruído com documentos que comprovem a carência de servidores na UFC, tampouco com comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativos da Universidade ou de que o cargo está em extinção, conforme vedação da Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30/04/2008.

Também não consta nos processos informações sobre a prestação dos serviços no intervalo entre o final da vigência da Dispensa nº 5/2012 (11/08/2012) e o início da Dispensa nº 7/2012 (23/08/2012).



Diante de todo o exposto, restou constatado que a UFC/MEAC mantém contratos sem licitação com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda. (CNPJ 07.360.290/0001-23), que, ao final de suas vigências, perfará, pelo menos, 30 (trinta) meses de duração.

Restou demonstrado que houve favorecimento da empresa nas contratações de serviços terceirizados de limpeza para a Maternidade Escola Assis Chateaubriand, posto que:

- foram realizados processos de Dispensa de Licitação emergenciais sem o devido amparo legal, uma vez que, a despeito das decisões judiciais relatadas, as situações emergenciais, em seu bojo, constituíram-se mera consequência de repetidas falhas da administração da entidade na elaboração de seus termos de referência e editais de pregão, bem como da inércia imotivada em conduzir os procedimentos licitatórios de forma apropriada, e com a devida tempestividade;
- ocorreu prestação de serviço, pela empresa Serval, sem licitação, sem respaldo contratual e sem garantia financeira;
- na realização do Termo Aditivo da Dispensa nº 2/2011, bem como na realização da Dispensa nº 2/2012, consideraram-se válidas propostas comerciais de empresa do mesmo grupo societário; e
- a administração da entidade deixou de proceder à contratação da empresa vencedora do Pregão nº 17/2010, após o afastamento do impedimento judicial.

Conclui-se, portanto, que a Entidade fugiu à obrigatoriedade de licitar instituída pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Causa

Em vista dos fatos relatados, identificam-se como principais causas as condutas dos seguintes agentes públicos, que, por ação ou omissão, propiciaram a ocorrência da irregularidade apontada:

Diretora Geral da MEAC, de matrícula nº 2936275:

- autorizou a comissão de licitação da MEAC a abrir processo de para a contratação emergencial do serviço de zeladoria, que culminou com a Dispensa nº 6/2010, ainda que mediante a possibilidade de prorrogação do contrato nº 86/2006;
- autorizou o pagamento das Notas Fiscais nº 019091 e 018384, emitidas pela Serval, referentes a serviços prestados nos meses de janeiro de 2011 e novembro de 2010, sem amparo contratual, e
- declarou a necessidade de contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93, viabilizando a efetivação da Dispensa nº 3/2011.

Diretora Administrativo-Financeira Substituta, de matrícula nº 0292023:

- encaminhou o processo que culminou com a efetivação da Dispensa nº 6/2010, para a obtenção de parecer jurídico, ainda que mediante a possibilidade de prorrogação do contrato nº 86/2006.



Reitor da UFC, de matrícula nº 6293055:

- assinou o contrato nº 29/2010, resultante da dispensa nº 6/2010, sem a informação do empenho correspondente à despesa, ainda que mediante a possibilidade de prorrogação do contrato nº 86/2006, e

- acolheu a declaração da necessidade de contratação, com base no art. 24, inciso IV, da lei nº 8.666/93, referente à Dispensas nº 2/2011.

Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, de matrícula nº 2220024:

- aprovou o prosseguimento dos processos, e declarou a necessidade de contratação, com base no art. 24, inciso IV, da lei nº 8.666/93, referente às Dispensas nº 2/2011, 3/2011 e 7/2011,e

- assinou o Termo Aditivo do contrato nº 2/2011, resultante da Dispensa nº 2/2011, ainda que a prorrogação de contratos emergenciais seja vedada pela legislação vigente.

Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC, de matrícula nº 1865317:

- aprovou o prosseguimento do processo para efetivação do Termo Aditivo do contrato nº 2/2011, resultante da Dispensa nº 2/2011, ainda que a prorrogação de contratos emergenciais seja vedada pela legislação vigente, e

- aprovou o prosseguimento dos processos de Dispensa nº 3/2011, 7/2011 e 5/2012.

Servidora de matrícula nº 2942178:

- autorizou o pagamento das Notas Fiscais nº 019091 e 018384, emitidas pela Serval, referentes a serviços prestados nos meses de janeiro de 2011 e novembro de 2010, sem amparo contratual.

Diretor Geral da MEAC, de matrícula nº 6289805:

- declarou a necessidade de contratação, com base no artigo 24, inciso IV da lei nº 8.666/93, viabilizando a efetivação das Dispensas nº 5/2012 e 7/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da unidade ocorreu por meio do Ofício nº 302/2013-ER, de 9/5/2013, que encaminhou o Ofício DAF/HU's/UFC nº 029/2013, transcritos abaixo, na íntegra.

"Of. Nº 302/2013-ER

Ao Senhor

L. F.M. de O.

Chefe



Controladoria Geral da União

Rua Barão de Aracati, nº 909, 8º andar - Bairro Aldeota Fortaleza/CE - CEP: 60.115-080

Assunto: Relatório Preliminar de Auditoria CGU 201205020 (MEAC)

Prezado Senhor,

Servimo-nos do presente para encaminhar a V. Sa., em atendimento ao Ofício 12367/2013/NAC-1/CGU-Regional/CE de 22/04/2013, cópia do ofício DAF/HUs/UFC-029/2013 de 09/05/2013, o qual apresenta informações sobre o Relatório Preliminar de Auditoria 201205020.

Atenciosamente,

Prof. J.P.F.

Reitor

Fortaleza, 09 de maio de 2013.

Ofício DAF/HU's/UFC N° 029/2013

A

Ilma. Sra.

Auditora Interna da UFC

Dra. M. G. C. S.

Ilustríssima Senhora,

Em atendimento ao Ofício nº 257/2013/AUDIN/UFC, de 26.04.2013, referente ao Relatório de Auditoria Preliminar 201205020-CGU, esclarecemos, o seguinte:

Inicialmente, a título de esclarecimento adicional, informamos que a descontinuidade da limpeza técnica de higienização no ambiente hospitalar em nenhum momento deve ser descuidado e/ou descontinuado, sob risco eminente do cenário descrito ocorrer e a exemplo de matérias veiculadas na mídia nacional, que denunciam a respeito de mortes em UTI. A limpeza técnica de higienização em ambiente hospitalar é totalmente diferente de limpeza das demais áreas da Universidade e de outros órgãos públicos, pois deve ser técnica, inclusive, com a exigência dos colaboradores com curso de controle e manejo das infecções Hospitalares. A responsabilidade do gestor com a manutenção da vida está acima de quaisquer outras obrigações. Não se pode comparar um Hospital, que cuida de salvar vidas, com quaisquer outras unidades da administração pública. Isto é fato.



Por todos esses aspectos citados, torna-se importantíssimo à manutenção contínua do serviço de limpeza técnica e de apoio administrativo na assistência aos pacientes internados nas clínicas cirúrgicas, médicas e continuidade nos procedimentos cirúrgicos e ambulatoriais.

No que se refere à Constatação 001 - Contratos sem licitação: - Primeiramente salientamos que não houve fuga alguma à procedimento licitatório para contratação de empresa especializada em serviços de limpeza técnica hospitalar. Inclusive, o próprio relatório em questão afirma que a administração formalizou vários processos licitatórios com este objetivo Pregão Eletrônico 17/2010, 15/2011, 02/2012 e 11/2012, este se encontra suspenso por decisão judicial até esta data, não tenham obtido sucesso. Logo, constata-se facilmente que, diferente do que diz o relatório, não houve fuga, mas os processos de licitação abertos pela administração sofreram suspensões, através de impugnações administrativas e judiciais, que obstaculizaram seu normal prosseguimento, obrigando à SHU - Superintendência dos Hospitais Universitários da UFC, contratar o serviço em questão, por meio de dispensa, em virtude da sua natureza essencial e contínua ao desenvolvimento das suas atividades hospitalares.

Item a) Referente ao Pregão 09/2010:

Embora, como afirma o relatório, o contrato 86/2006 pudesse ser renovado por mais um ano, ou seja, prorrogado até AGO/2011, a administração resolveu dar início a um novo processo licitatório, tendo em vista que o contrato até então, em vigência, não mais atendia à demanda do serviço, conforme justificado no Ofício GD/MEAC IUFCA Nº 45/2010, às fls. 01 dos autos. Por outro lado, a legislação não veda que se abra novo processo licitatório com o mesmo objeto de um contrato ainda em vigência, tampouco a administração é obrigada por lei a prorrogar um contrato em vigor.

Item b) Dispensa 06/2010:

As supostas falhas processuais apontadas não inviabilizam a formalização do contrato em si, vez que consta no processo peças fundamentais que configuram sua legalidade, entre as quais, parecer jurídico quanto à emergência, devidamente datado de 28.07.2010, com aprova de 29.07.2010 (fls. 217/222), solicitação do setor demandante, autorização da diretoria geral da MEAC/UFC, pesquisa de mercado, entre outros. Ademais, o parecer para assinatura do contrato fora emitido também, à época correta, com aprova na data 29.07.2010 (fls. 216). Por outro lado, o serviço contratado fora efetivamente prestado, resultando em vantagem para a administração, vez que trata-se de serviço essencial e indispensável ao ambiente hospitalar.

Acusou a Controladoria não haver a MEAC/UFC respaldo legal para as contratações diretas, o que não corresponde à realidade, pois todas estão muito bem motivadas com fundamento na Teoria dos Motivos Determinantes, ou seja, art. 24, IV, Lei 8.666/93;

No último parágrafo, afirmou a Controladoria, equivocadamente, que também houve desvantagem financeira em virtude da não prorrogação do contrato. Como pode afirmar que, por exemplo, que não pudesse ocorrer um pedido de realinhamento de preços, com base no princípio do equilíbrio econômico financeiro, art. 65, d, já que ninguém aceita perder numa sociedade capitalista e ainda mais diante das possibilidades que a lei ventila com base em tal princípio?



Quanto à questão de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica hospitalar, não mais fazem parte do plano de cargos e salários da UFC, fato, aliás, de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Item c) Pregão 17/2010:

Este processo já foi objeto de outras análises por parte desta CGU, e as questões referentes ao mesmo já foram por demais repisadas à época. Todavia, mais uma vez esclarecemos que a pregoeira atendeu sim, à ordem judicial datada de 13.01.2011 e respondeu ao Juiz, conforme vê-se às fls. 356/359, dos autos. Sua manifestação, datada de 20.01.2011, resultou em não atender às razões apresentadas pelo impugnante, crendo pelo improvimento do apelo, com prosseguimento do processo licitatório em todos os seus termos e etapas, (fls. 359 dos autos). Por sua vez, se o MM. Juiz não acatou a resposta inicial dada pela pregoeira, não há que se falar em demora no atendimento do pleito judicial, por parte da pregoeira, vez que a decisão judicial faz parte da prerrogativa do Juiz de decidir segundo seu livre convencimento, ou seja, faz parte do campo da subjetividade.

Pelo fato de que na época em que a decisão judicial retirou a óbice à assinatura do contrato, oriundo do Pregão 17/2010, já estava em andamento um novo procedimento licitatório (Pregão n° 15/2011), para contratação de serviços, cujo objeto era o mesmo do ref. Pregão e abrangeria os Hospitais Universitários, Maternidade Escola Assis Chateaubriand e Hospital Universitário Walter Cantídio, pois se pleiteava o ganho em escala, a administração, portanto, optou por não mais firmar com a empresa vencedora daquele certame, o que não lhe proíbe a lei.

Item d) Dispensa 02/2011:

Não obstante o que diz relatório, documentos essenciais à formatação do processo constam nos autos, os quais, parecer jurídico (fls. 42/46), Declaração e ratificação (fls. 47), pesquisa de mercado (fls. 03/41), publicação da dispensa no DOU (fls. 51) etc. O contrato fora devidamente

assinado na data de 01.02.2011 (fls. 52/56), inclusive, com o visto da procuradoria à época da parecer jurídico n° 212/2011/PF/UFC (fls. 42), embora tenha sido publicado apenas em 21.06.2011, ao contrário do que supõe o relatório da CGU, não houve falha na formalização do processo em questão, ou seja, não se pode afirmar, em vista do fato de que a publicação se deu em período posterior à firmatura do contrato, que houve assinatura com data retroativa ou que tenha havido prestação de serviço sem cobertura contratual. Afirmar isso é mais uma vez entrar no campo da subjetividade. O fato é que o serviço foi prestado com cobertura do contrato.

Quanto à questão de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica hospitalar, não mais fazem parte do plano de cargos e



salários da UFC, fato de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 9632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Item e) Dispensa 03/2011:

Esclarecemos mais uma vez que o fato de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica hospitalar, não mais fazem parte do plano de cargos e salários da UFC, fato de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 9632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Item f) Pregão N° 15/2011:

Com relação à observação de que não houve tentativa de negociação com a empresa vencedora do certame, para adequação da proposta à nova metragem calculada, a administração entendeu que não havia essa possibilidade, tendo em vista que houve mudança no objeto e que deveria haver nova fase de lance. Da forma como observa o relatório da CGU, a administração teria que negociar com todos os participantes e não apenas com a empresa vencedora, sob pena de infração ao princípio da isonomia e da competitividade, Restando, neste caso, apenas o cancelamento do item 01, do processo licitatório.

Item g) Pregão 02/2012:

Com relação à observação de que não constar do processo análise a respeito da empresa D&L, o pregoeiro entende que não há necessidade de divulgação, através do sistema ou no processo, da proposta que foi considerada aceitável, já que não havia nada a ser modificado e questionado em relação à mesma, posto que estava em conformidade com o instrumento convocatório e a aceitação já é divulgada pelo próprio sistema COMPRASNET.

Quanto à questão de que não houve tentativa de negociação com as empresas vencedoras, participantes dos pregões N° 15/2011 e 02/2012, a administração entendeu que não havia essa possibilidade, tendo em vista que, havendo falhas na elaboração das planilhas de cálculos de metragem de área/produktividade, não há que se falar em negociação com os fornecedores, pois os lances ofertados foram elaborados com base numa produtividade falha, que não atendia a necessidade da administração. Da forma como observa o relatório da CGU, a administração teria que negociar com todos os participantes e não apenas com a empresa vencedora, sob pena de infração ao princípio da isonomia e da competitividade.

Item h) Dispensa Emergencial 02/2012:

Salientamos novamente que o fato de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica hospitalar, não mais fazem parte do



plano de cargos e salários da UFC, fato de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 9632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Item i) Dispensa Emergencial 05/2012:

Novamente esclarecemos que o quanto à questão de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica hospitalar, não mais fazem parte do plano de cargos e salários da UFC, fato de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 9632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Item j) Dispensa Emergencial 07/2012:

Quanto à questão de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovação de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção, trata-se de instrumento meramente declaratório que não altera o fato de que os serviços contratados, limpeza técnica - hospitalar, não mais fazem parte do plano de cargos e salários da UFC, fato de conhecimento amplo. Inclusive, a Lei N° 9632/98, disciplina a extinção dos referidos cargos no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, das autarquias como é o caso da UFC.

Desta forma, pode-se concluir que, em nenhum momento houve inércia por parte da administração, posto que, no caso dos processos licitatórios, os mesmos foram suspensos, não por vontade da administração ou sem motivação, mas por ordem judicial, impugnações entre outros procedimentos legais de que dispõem os participantes de um certame, para contestar o teor dos processos.

Com relação às dispensas, somente foram efetivadas por, pelo menos duas razões, primeiro, por se tratar de um serviço que é indispensável às atividades hospitalares. Em segundo lugar, não houve fuga ao processo licitatório, visto que várias foram as tentativas da administração em conduzir os pregões - que foram lançados, ocorre que sempre foram questionados, especialmente, pela via judicial pelas empresas fornecedoras. Não se pode dizer, no entanto, que houve favorecimento a determinadas empresas, principalmente, considerando o fato de que não houve dano ao erário, posto que todos os serviços contratados foram efetivamente prestados pelas empresas contratadas.

Esclarecemos que o motivo para contratação emergencial existiu sim, notadamente considerando que estamos tratando com vidas humanas, descrito no início desta resposta, todavia, é importante deixar claro que há uma complexidade considerável na elaboração de Edital para contratação de serviços de limpeza técnica e de apoio administrativo, pelo simples fato de que há escassez de estudos técnicos no mercado referente à Instrução Normativa N° 02/2008. Embora esta administração preze pela rapidez na elaboração e execução dos processos licitatórios, tais singularidades, tornam o procedimento um tanto moroso, não por vontade deste gestor.

Constatação 02:



Com relação à unidade de medida incompatível com a legislação esclarecemos que a administração está em conformidade com a referida IN 02, tendo em vista que adotou unidade de medida que permitiu a quantificação da mão-de-obra necessária à execução do serviço, ou seja, para o objeto licitado a unidade de medida adotada é: "POSTO DE SERVIÇO", em estrita consonância ao que determina o art. 20, inciso I, da IN N° 02/200a, in verbis:

Art. 20. É vedado à Administração fixar nos instrumentos convocatórios:

I - o quantitativo de mão-de-obra a ser utilizado na prestação do serviço, devendo sempre adotar unidade de medida que permita a quantificação da mão de obra que será necessária à execução do serviço": (grifamos).

Além do que também, o critério adotado pela administração se enquadra na excepcionalidade descrita no § 1º, do art. 11, da IN N°02/2008. Consta ainda, no Projeto Básico do referido Edital o descritivo dos serviços a serem prestados, bem como as atividades a serem executadas pela mão-de-obra contratada, permitindo, assim, o acompanhamento e a mensuração da qualidade dos serviços prestados, pelo fiscal do contrato, especialmente na questão da qualidade.

Informamos, no entanto, que consta no referido Edital 15/2011 a exigência da elaboração do Acordo de Nível de Serviço, conforme previsto na IN 02/08, art. 11, § 3º, transcrito: "§ 3º Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, conforme dispõe esta Instrução Normativa e que deverá ser adaptado às metodologias de construção de ANS disponíveis em modelos técnicos especializados de contratação de serviços, quando houver."

Constatação 03:

Observa-se que, não obstante terem havido algumas dificuldades desta administração, no que diz, respeito notadamente, aos anos de 2010 e 2011, a partir do ano de 2012, a emissão dos empenhos estão em pleno acordo com as normas legais vigentes, o que indica que esta administração tem envidado todos os esforços no sentido de cumprir todas as formalidades legais, inerentes aos processos de licitação ou de dispensa.

Conclusão:

Não se pode com base numa versão equivocada, emanada a partir de relatório realizado pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará, imputar, falsamente a uma Instituição de renome nacional e internacional como a UFC, fatos inverídicos que não correspondem a realidade no intuito de gerar questionamentos infundados, dúvidas, tendo a mesma para tanto fundamentado suas acusações, simplesmente, no apego exacerbados a formalidades, quando na verdade observa-se que não há dano ao erário. Portanto, o TCU já tem posicionamento contrário ao apego exacerbado a formalidades, senão vejamos:

A jurisprudência do TCU é uniforme no sentido de constituir-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida (Acórdãos 1.791/06 - Plenário, entre outros) É certo que o pregoeiro poderia sanar a falha relacionada à ausência de rubrica em algumas folhas da proposta, por força do disposto nos itens 8.4 e 9.3 do edital.



Destaque-se que o setor de Licitação dos Hospitais Universitários da UFC passa há alguns anos por uma reestruturação funcional, física, ideológica, outrossim, no sentido de se buscar sempre mais o aprimoramento para bem cumprir a finalidade pública no atendimento ao interesse público, mas em momento algum houve prejuízos ao erário, tampouco a INTENÇÃO de burlas ou de favorecer quaisquer empresas.

Todas as dispensas realizadas estiveram muito bem motivadas e com base na teoria dos motivos determinantes nenhuma motivação esteve em dissenso com a realidade dos fatos, até porque o caráter de emergência muito bem se caracteriza em qualquer unidade hospitalar.

Saliente-se, outrossim, que o prazo de um contrato nos casos de serviços contínuos, conforme a Lei 8.666/93, art. 57, 11, S 1º pode chegar a 6(seis) anos, motivo pelo qual ou as prorrogações ou as dispensas realizadas questionadas no referido relatório tiveram o escopo de manter legitimado o ajuste na prestação de serviços de limpeza técnica e conservação, dando continuidade a uma atividade intermitente por sua natureza peculiar, não denotando em nenhum momento lesão ao erário, não havendo como taxá-los de irregulares.

Observa-se que a crítica feita pela Controladoria Regional da União à contratação por Dispensa nº 06/2006, quando ainda era possível a prorrogação do contrato 86/2006, não merece prosperar, vez que Dispensa ao invés de Prorrogação quando devidamente amparada legalmente e sem quaisquer danos ao erário, não deve acarretar reprovação quando forem submetidos referidos procedimentos ao crivo dessa Controladoria. E a exemplo desse caso, procede-se a mesma defesa para outros casos semelhantes reputados como errôneos pela Controladoria.

Seguramente, tivesse havido um procedimento licitatório na modalidade pregão ao invés das dispensas ventiladas ou das prorrogações ocorridas, ter-se-ia gasto o mesmo valor referente ao período da dispensa 06/2006 e o pregão 02/2012, ou até mais, vez que uma empresa de grande porte pode ofertar preços mais baixos no mercado e ainda diante da possibilidade de jamais se poder fazer quaisquer procedimentos licitatórios sem uma verificação prévia dos preços de mercado, sob pena de acaso falhando nesse aspecto, recair em fraudes. O que realmente não ocorreu, motivo pelo qual não se compreende imputações tão duras reputadas a esta administração.

Para ratificar o descrito acima e diante dos processos questionados, observa-se que realmente foram feitas as pesquisas de preços de mercado, não havendo esta Unidade Hospitalar dado favorecimento à empresa Serval, estanto a atuação desse órgão em perfeita consonância com a jurisprudência abaixo referida do TCU, in verbis:

Observe rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, além do disposto no ar. 24, inciso IV, ele o art., 26, parágrafo único, incisos I a III da Lei nº 8.666/1993, com o detalhamento contido na Decisão Plenária nº 347/1994, a necessidade de só efetivar contratações diretas de entidades após comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de dispensa ou inexigibilidade. Acórdão 1379/2007 Plenário

Ainda se deve observar que sempre primamos pela aplicação dos princípios que regem a atuação do Administrador Público. Jamais houve favorecimento à empresa Serval, vez que não há quaisquer contatos próximos com referida empresa no sentido de



amizade de qualquer intenção de privilegiá-la. Com superficiais versões por parte da Controladoria sobre a atuação da Administração Pública no HUWC e na MEAC, enquanto fazendo parte da UFC, e sem provas, não pode prosperar tais acusações, vez que estão totalmente desvirtuadas da melhor verdade, qual seja, a de que sempre primamos pelo escorreito cumprimento da finalidade pública.

Vale destacar que houve quanto ao complexo hospitalar da UFC uma unificação dos Hospitais Universitários, o que trouxe como consequência uma reestruturação, outrossim, no setor de Licitação, justificando-se o porque de que o rigor de certas formalidades estão a obedecer um estado gerundial constante, mas em nenhum momento houve lesão ao erário, muito menos a intenção, dada nossa exemplar história de anos numa sociedade que tem seus anseios satisfeitos, outrossim, nessa Universidade Federal do Ceará, quanto ao aspecto da saúde, motivo pelo qual referida reestruturação exigiu de nós uma dedicação maior na organização de nossos setores, motivo pelo qual não houve despesa sem empenho, o que se justifica legalmente pelo que está posto no art. 60, S 1º, Decreto 93.872/1986.

Não se aceita a acusação da Controladoria de que há assinatura de contrato com data retroativa, numa conclusão baseada eminentemente no campo da subjetividade, portanto, infundada e sem provas, revelando-se que referida formalidade está perfeitamente cumprida, não se podendo afirmar que não houve contrato ou o mesmo foi assinado com data retroativa apenas pelo fato de sua publicação ter sido muito posterior à assinatura do contrato.

O fato é que o mesmo existe e no âmbito de nossa atuação prioriza-se com lisura a prática de todos os procedimentos licitatórios da melhor forma possível. E jamais houve intenção de burlar o erário, tampouco referida atitude.

Quanto exagero da Controladoria quando se alegou a prestação de serviços pelos Hospitais Universitários da UFC sem o respaldo contratual, a partir de uma conclusão superficial, deturpando-se fatos para macular uma atuação cujo objetivo primeiro é cumprir a finalidade pública. Certas versões estão totalmente equivocadas porque rebuscadas numa consciência cujo objetivo é encontrar máculas, defeitos. A comprovação de tal argumento está no fato de que um objeto pode ser visto de várias formas, dependendo da análise de quem o observa. Poderia haver a Controladoria observado que o caminho encontrado por essa IES para chegar a consecução de seu objetivo na realização de procedimentos licitatórios não desrespeitou a lei, não causou dano ao erário, embora não tendo sido o mesmo ventilado por aquela Controladoria.

Saliente-se que propostas de empresas do mesmo grupo são consideradas válidas, desde que elaboradas de forma independente, diferentemente do que se alegou quanto ao Termo Aditivo da Dispensa nº 02/2011 e Dispensa nº 02/2012, os quais apresentam propostas nas conformidades estabelecidas em lei; (pagina 20).

A alegação de datas em branco em pareceres jurídicos também não precedem, vez que consta a data dos "aprovos" do Procurador Geral da UFC;

O prazo administrativo de um processo licitatório segue seu curso normal e enquanto não concluído carece a administração de cobertura no suprimento de suas necessidades, inclusive, na prestação de serviços, que nesse caso se justificou pelas Dispensas de Licitação, com amparo legal no art. 24, IV, Lei 8.666/93; (página 21) (2/2011,3/2011 e 7/2011).



Destaque-se que não há que se falar em inércia, tampouco negligência deste administrador público, vez a demanda no setor de licitação dos Hospitais Universitários é excessiva, haja vista trabalharmos com diversos prazos e haver quadro de pessoal deficitário. Mas sempre busca-se

atender às exigências necessárias no atendimento à satisfação da finalidade dos Hospitais Universitários da UFC. Quando a demora está na própria conjuntura de funcionamento que os protocolos administrativos requerem, não se pode responsabilizar o administrador público de ser inerte, moroso;

Deste modo verifica-se que todas as Dispensas realizadas pelos Hospitais Universitários, em especial as questionadas pela Controladoria no referido relatório, estão muito bem respaldadas na lei e jurisprudências do TCU, estando estas a corroborar com os argumentos de que não há inércia, falta de planejamento, dolo, culpa ou negligência na atuação do administrador público neste Complexo Hospitalar, senão vejamos:

Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público, A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 727/2009 Plenário

Além das formalidades previstas no art. 26 e parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, são requisitos necessários à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública que:

- a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;*
- exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou á vida de pessoas;*
- risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;*
- a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado.*

Decisão 347/1994 Plenário

Adote, com antecedência necessária, providências para a realização de processos licitatórios, com vistas a concluí-los antes do término dos contratos em vigência, evitando-se, com isso, a descontinuidade na prestação dos serviços ou a utilização



indevida de dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 326712007 Primeira Câmara

Portanto, é impróprio afirmar a Controladoria que as Dispensas realizadas não foram justificadas, vez que já é inerente à finalidade pública num hospital a situação constante de emergência, haja vista se trabalhar na tentativa contínua de salvar vidas, para dar segurança às pessoas que dele precisam, sob pena de causar danos e riscos à saúde dessas pessoas, embora quando se tratar da prestação de serviços, incluídos na atividade meio. Motivo pelo qual não se aceita referidas acusações da Controladoria aos Hospitais Universitários da UFC.

Por último, é importante frisar que todos os pagamentos efetivados por esta administração às empresas prestadoras de serviços de limpeza técnica hospitalar, efetivamente contratadas, seja por dispensa de licitação, seja por processo licitatório, ocorreram como contra prestação pelos serviços contratados e religiosamente prestados por referidas empresas e que, nesse sentido, não houve dano algum ao erário público, muito menos burla, visto que, por se tratar de serviço essencial e de natureza contínua, não se pode imaginar que deixassem de ser prestados num ambiente hospitalar.

Atenciosamente.

A. B. F. B. de M.

Diretor Administrativo e Financeiro dos HU's/UFC.”

Após o recebimento do Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, o gestor encaminhou justificativas por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, conforme o seguinte:

“Inicia-se a manifestação com relação à presente constatação ressaltando-se o cumprimento incontinente da recomendação nº 02, a qual impôs apuração de responsabilidade do Reitor pelo CONSUNI.

Destaque-se que para que fosse preservado a ética e a independência do Conselho Superior desta Instituição foi instituída uma comissão específica para avaliar a recomendação da CGU, no que diz respeito à apuração de responsabilidade do Reitor nas constatações inferidas pela CGU-CE.

Após avaliação do mérito e de toda nuance envolvida no ponto em questão, a comissão concluiu seus exames reduzindo a termo seus achados.

Em ato contínuo, o relatório final da Comissão foi apresentado em reunião solene no Conselho Universitário, onde por unanimidade fora apreciado, e concluindo pela absolvição inconteste, e arquivamento do pleito implantado pela CGU-CE. Conforme relatório e ata anexa (DOC. 62).

Quanto à outra recomendação, a Superintendência dos Hospitais Universitários, apresenta respostas no ofício nº 287/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60), relatando o ocorrido nos seguintes processos de gestão de suprimento de bens e



serviços: Pregões Eletrônicos 09/2010 e 17/2010 e Dispensas de Licitação 06/2010, 02/2012, 05/2012 e 07/2012.”

O conteúdo a que se refere o gestor, do Doc. Nº 62, diz respeito à Ata da 85ª Sessão Ordinária do Conselho Universitário, realizada no dia 12/07/2013, que, baseada no Relatório de comissão constituída, acompanhou a seguinte conclusão:

“CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, posiciona-se a Comissão pelo ARQUIVAMENTO da Recomendação, à falta de indícios de ilícito funcional em tese imputável ao Reitor da UFC.

É o parecer, que se submete à superior deliberação do CONSUNI.

Fortaleza (CE), 08 de julho de 2013.”

O conteúdo a que se refere o gestor, do Doc. Nº 60, diz respeito a:

“Preliminarmente ratificamos os pontos mencionados acerca do Relatório Preliminar 201205020-CGU, no entanto, acrescentamos os seguintes esclarecimentos aos itens sobre os quais a CGU afirma não ter havido manifestação na primeira oportunidade:

Referente ao Pregão 09/2010: Esclarecemos que com o advento da Portaria nº 4, de 2904 2008, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, que determinou que os Hospitais Federais de Ensino criassem suas respectivas unidades gestoras - no nosso caso a MEAC - não havia nenhuma Infraestrutura para criação e implantação imediata da Comissão de Licitação, já que, até aquele momento, os processos de licitação eram feitos via Reitoria UFC, Fatos que podem ser comprovados pelo simples acesso ao sistema comprasnet e verificação do numero reduzido de licitações feitas pela MEAC;

Sendo assim, demandou tempo até que a Comissão de Licitação fosse criada, com a indicação de servidores da UFC para sua composição, sabendo que temos um quadro reduzido de pessoal, vez que, à época, cerca de 80% da mão de obra administrativa era composta por funcionários celetistas que não pertencem ao quadro permanente da UFC;

As razões antes explicitadas também se aplicam as observações acerca do contrato nº 86/2006, quando o relatório afirma a existência de alongado lapso de tempo para publicação do certame 9/2010. Quanto à ausência de publicação e divulgação da análise do mérito das impugnações apresentadas na justificativa para as duas suspensões, pode ter ocorrido por inexperiência dos pregoeiros no manuseio do sistema informatizado.

Dispensa 06/2010: Mais uma vez salientamos que a ausência de pessoal qualificado dificultou os expedientes necessários ao andamento regular dos processos Licitatórios. Não havia a época, como existe hoje, um setor de gestão de contratos e publicações. Quando afirmamos que o pregão 09/2010 estava em curso, é fato, embora tenha sido publicado seu edital apenas 16.09.2010, pois, internamente seus expedientes estavam sendo encaminhados, apesar de todas as dificuldades existentes, já citadas, falta de pessoal, de infraestrutura etc., além do falo que, até àquela data, muitos expedientes



relacionados aos processos licitatórios em questão e dispensas. eram feitos via Comissão de licitação da UFC, com as dificuldades de comunicação inerentes ao cantata intercampus.

Pregão 17/2010 - Já afirmamos anteriormente que as medidas administrativas cabíveis foram tomadas para apurar as possíveis responsabilidades, mediante o competente processo de sindicância em curso pela UFC.

Dispensa Emergencial 02/2012, Dispensa Emergencial 05/2012, Dispensa Emergencial 07/2012. Ratificamos que com relação às dispensas, somente foram efetivadas por, pelo menos duas razões, primeiro, por se tratar de um serviço que é indispensável às atividades hospitalares. Em segundo lugar, não houve fuga ao processo licitatório, visto que várias foram as tentativas da administração em conduzir os pregões que foram lançados, ocorre que sempre foram questionados, especialmente, pela via judicial pelas empresas fornecedoras, conforme dados trazidos no próprio relatório de Auditoria da CGU. Não se pode dizer, no entanto, que houve favorecimento a determinadas empresas, não obstante terem ocorrido falhas.”

Análise do Controle Interno

A seguir são apresentadas as análises desta CGU a respeito da manifestação da unidade, que ocorreu por meio do Ofício nº 302/2013-ER, de 9/5/2013, o qual encaminhou o Ofício DAF/HU's/UFC nº 029/2013.

O gestor inicia a manifestação ressaltando as especificidades e importância do serviço de limpeza técnica hospitalar, bem como os riscos decorrentes de eventual descontinuidade no serviço. Argumenta, ainda, que “*a responsabilidade do gestor com a manutenção da vida está acima de quaisquer outras obrigações*”.

Sobre este ponto, cabe esclarecer que não há questionamento acerca da relevância dos serviços prestados na unidade examinada. Quanto à responsabilidade do gestor com a manutenção da vida, entende-se que, justamente por sua importância, deve-se, até mais do que em qualquer outra atividade, atentar para a obrigação do bom e tempestivo planejamento, de forma que, na ausência deste, a obrigação de salvar vidas não se consubstancie na justificativa para a adoção de medidas impróprias, do ponto de vista legal e administrativo.

No que se refere à Constatação 001, argumenta o gestor que a abertura de diversos Pregões Eletrônicos durante o período analisado demonstra que não houve fuga a procedimento licitatório, e que os insucessos dos certames – e a consequente necessidade de contratações emergenciais - derivaram tão somente de impugnações administrativas e judiciais.

Considera-se a argumentação insuficiente, posto que, como demonstrado no relatório, restou comprovada a existência de lapsos de tempo por demais alongados, e até o momento injustificados, para a preparação e deflagração dos certames, bem como para o saneamento dos editais impugnados. Como exemplo, repise-se a demora de mais de 5 (cinco) meses entre a solicitação do Ofício GD/MEAC/UFC nº 45/2010, de 5/4/2010, constante à folha nº 1 do processo nº 10785/10-31, e a abertura do Pregão Eletrônico nº 9/2010, em 16/09/2010.



Assim, na medida em que o gestor falha, injustificadamente, ao não atuar de forma tempestiva na realização de certames regulares, conduzindo a Administração, forçosamente, a seguidas contratações emergenciais, mantém-se o entendimento da existência de fuga ao procedimento licitatório.

No tocante ao Pregão Eletrônico nº 09/2010, o gestor limita-se a argumentar quanto à não prorrogação do contrato nº 86/2006, justificando que o contrato não mais atendia à demanda do serviço.

De fato, o Ofício GD/MEAC/UFC nº 45/2010 cita a necessidade de acréscimo de 4 (quatro) funcionários, em virtude de aposentadorias. Entretanto, entende-se que, se o contrato permanecia vantajoso do ponto de vista financeiro, havia a viabilidade de realização de um Termo Aditivo para o acréscimo desejado, o que certamente implicaria em um custo administrativo menor do que a realização de novo certame. Ademais, se a Administração não é obrigada por lei a prorrogar um contrato em vigor, esta também não deve eximir-se de motivar seus atos, o que não aconteceu no caso concreto.

Ainda sobre a motivação da não renovação do contrato nº 86/2006, encontra-se disposto no Ofício nº 62/10 SPR/MEAC-UFC que “*o contrato anterior não poderá ser mais renovado, pois já atingiu o tempo máximo de 5 anos(...)*”, em claro equívoco, pois, como já relatado, o contrato havia atingido apenas 4 (quatro) anos de vigência.

Assim, quanto ao pregão nº 9/2010, o gestor abstém-se de comentar os seguintes pontos:

- o lapso de tempo alongado, de mais de 5 (cinco) meses, para a publicação do certame, após a solicitação constante no Ofício GD/MEAC/UFC nº 45/2010;
- a ausência de análise do mérito das impugnações apresentadas, e
- a ausência, no processo, de justificativa para as duas suspensões realizadas.

No tocante à dispensa nº 6/2010, o gestor apega-se a existência de todas as peças processuais, para justificar sua legalidade,

Quanto à desvantagem financeira constatada pela não prorrogação do contrato nº 86/2006, a argumentação cita um possível pedido de realinhamento de preços, que anularia esta desvantagem. A constatação do relatório é, no entanto, objetiva, e apenas aponta a diferença de preços entre o valor vigente do contrato anterior e valor do novo contrato emergencial.

Finaliza a argumentação comentando o fato de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovado de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção. A argumentação do gestor, de que se trata de instrumento meramente declaratório, não elide a impropriedade, visto que tal comprovação consiste em instrução processual obrigatória, prevista em regulamento.

Assim, quanto à Dispensa nº 6/2010, o gestor não apresenta justificativas para os seguintes fatos:



- ausência de iniciativa para a realização de procedimento licitatório regular, após a emissão do Ofício GD/MEAC/UFC nº 45/2010, mais de 4 (quatro) meses antes do término da vigência do contrato nº 86/2006;

- não prorrogação, ao menos pelo prazo necessário para realização de nova licitação, do contrato nº 86/2006;

- inconsistência nas informações e na data do Ofício nº 62/10 SPR/MEAC-UFC, de 26/07/2010, que iniciou a Dispensa nº 6/2010, uma vez que menciona que o Pregão Eletrônico nº 9/2010 está em curso, sendo que este só foi publicado em 16/09/2010, portanto quase 2 (dois) meses após a data do citado Ofício, e

- evidências que configuram a emissão de documentos com datas retroativas, caracterizando a simulação processual, tais quais as datas de publicação dos extratos de Dispensa e do Contrato, as datas de emissão dos empenhos e das ordens bancárias realizadas.

Acerca do Pregão nº 17/2010, afirma o gestor que a pregoeira atendeu à ordem judicial datada de 13/1/2011, por meio de manifestação datada de 20/1/2011, constante às folhas 356/359 do processo, e que esta resposta inicial não foi acatada pelo MM. Juiz.

Necessário se faz resgatar a citada decisão, que determina no seu item 3.a) “*que o pregoeiro aprecie o mérito da impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2010, no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação desta decisão, devendo trazer aos autos a decisão proferida.*” (grifo nosso).

Portanto, ainda que a análise tenha sido realizada, esta não foi levada aos autos, conforme nova decisão judicial, de 26/5/2011:

“A decisão liminar impôs à autoridade Impetrada a obrigação de apreciar o mérito da impugnação apresentada pela impetrante ao Edital nº 17/2010 do pregão eletrônico, devendo, inclusive trazer aos autos a decisão proferida.

Até o momento não foi colacionada aos autos referida decisão administrativa.

Intime-se, pois, a autoridade impetrada para, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentar a decisão administrativa que apreciou a impugnação oposta pela impetrante ao Edital nº 017/2010/MEAC/UFC.”

Desta forma, para todos os efeitos, a intimação judicial não foi cumprida inicialmente, não havendo, portanto, que se falar em atraso na decisão judicial posterior. Neste caso, mantém-se o entendimento do relatório, acerca da contribuição de tal lapso de tempo, de responsabilidade do gestor, para a delonga no citado processo judicial.

Sobre a opção em não mais efetivar a contratação com a licitante vencedora, após a retirada do óbice judicial, afirma o gestor que esta se deu com o objetivo de realizar novo procedimento licitatório, abrangendo os dois hospitais universitários, o que proporcionaria ganho de escala.

Considerando o cenário de intensa judicialização dos certames, questiona-se a oportunidade perdida de realizar a contratação com a licitante vencedora, à qual já havia



sido adjudicado o objeto em questão, ainda que se tivesse que realizar outra contratação para o Hospital Walter Cantídio.

Não houve manifestação do gestor acerca da consideração final do tópico, quanto à ausência de cobertura contratual entre o final de vigência da Dispensa nº 6/2010 e o início da vigência da Dispensa nº 2/2011, ou seja, os meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011.

No que se refere à Dispensa nº 2/2011, o gestor apega-se, mais uma vez, à existência das peças processuais para argumentar a favor da regularidade do processo, afirmando que não houve assinatura de contrato com data retroativa, nem prestação de serviço sem cobertura contratual.

Não esclarece, no entanto, as evidências que levaram a tal conclusão no relatório, quais sejam:

- a publicação do extrato do Contrato nº 23/2011 mais de 4 (quatro) meses após a publicação do extrato da Dispensa que lhe deu origem;
- a citação, no contrato, de Nota de Empenho emitida em 16/6/2011, também mais de 4 (quatro) meses após a data de sua assinatura, e
- a não realização de pagamentos à prestadora de serviço nos meses de vigência do contrato, bem como a ausência de manifestação da empresa a esse respeito.

Também se abstém de comentar os seguintes pontos:

- ausência de Termo de Referência para a contratação dos serviços;
- consulta a empresa do ramo de petróleo e gás, alheia à área de terceirização de serviços de limpeza, para cotação dos serviços;
- realização de Termo Aditivo do contrato emergencial nº 23/2011, o que é vedado pela atual jurisprudência., bem como ausência de menção à fonte de recursos para a prorrogação contratual;
- existência de vínculo, com a empresa Serval, das empresas consultadas para demonstrar a vantagem econômica da proposta da primeira;
- existência do processo nº 23155/10-36, que trata de Dispensa de Licitação com o mesmo prazo e objeto da Dispensa nº 2/2011, e que, embora não formalizada, foi utilizada como base para a emissão de empenhos e pagamento dos serviços prestados pela Serval nos meses de novembro de 2010 e janeiro de 2011, e
- processo de reconhecimento de dívida nº 1418/11-09 com falhas na instrução processual.

Finaliza a argumentação comentando o fato de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovado de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção. A argumentação do gestor, de que se trata de instrumento meramente declaratório, não elide a impropriedade, visto que tal comprovação consiste em



instrução processual obrigatória, prevista em regulamento. Aplica-se a mesma conclusão ao idêntico argumento utilizado na manifestação acerca da Dispensa nº 3/2011, realizada na sequência.

Quantos ao cancelamento do item 01 do Pregão Eletrônico nº 15/2011 e à revogação do Pregão Eletrônico nº 2/2012, acolhe-se o argumento do gestor de que não houve tentativa de negociação com as empresas vencedoras, pois considerou-se que houve mudança no objeto e que deveria haver nova fase de lances, restando, apenas, a alternativa do cancelamento dos itens, sob pena de infração aos princípios da isonomia e competitividade. Não obstante, permanece o registro da ocorrência de seguidas falhas na elaboração dos editais - que deram causa aos insucessos dos certames - o que denota deficiência de planejamento e capacitação da equipe responsável.

No que se refere à ausência da análise da proposta da empresa D&L, vencedora da fase de lances do Pregão nº 2/2012, mantém-se o entendimento de que, ainda que não houvesse motivo de questionamento, esta deveria estar presente no processo, de forma a formalizar a sua conformidade pela área demandante dos serviços.

A respeito das Dispensas nº 2/2012, 5/2012 e 7/2012, limita-se o gestor a comentar o fato de que não fora comprovado no processo a carência de servidores na UFC e tampouco comprovado de que não há enquadramento dos serviços contratados nos quadros técnico-administrativo da UFC ou de que o cargo está em extinção. Novamente, a argumentação do gestor, de que se trata de instrumento meramente declaratório, não elide a impropriedade, visto que tal comprovação consiste em instrução processual obrigatória, prevista em regulamento. Abstém-se o gestor, portanto, de justificar a realização de mais 3 contratações emergenciais em sequência, sem que a administração da entidade tenha conseguido finalizar procedimento licitatório durante este período.

Em sua conclusão, o gestor inicia por enfatizar a não ocorrência de dano ao erário, posto que as contratações foram praticadas a preço de mercado, bem como a ausência de intenção de burlas ou favorecimento, na realização das contratações emergenciais.

Registre-se que, no relatório apresentado, não há qualquer menção à existência de dano ao erário ou constituição de juízo de valor acerca da intenção de qualquer agente público da unidade examinada.

Ressente-se, ainda, do suposto apego exagerado a formalidades, atribuindo-o ao trabalho desta Controladoria. Como embasamento, cita entendimento do TCU, contrário à desclassificação de licitantes por conta de erro formal na proposta.

Ressalte-se que, no relatório apresentado, as incorreções formais citadas são, tão somente, aquelas que, de algum modo, contribuem para a consolidação do entendimento geral das constatações realizadas. Fossem citadas todas as incorreções formais presentes nos processos analisados, de certo estender-se-ia demasiadamente o texto do relato.

Reforça, o gestor, que não aceita a tese de que houve assinatura de contrato com data retroativa, apenas pelo fato de sua publicação ter sido muito posterior à assinatura do contrato.



Importa comentar que a citada constatação baseia-se, não apenas na data de publicação do extrato do contrato, mas em sua uma série de outras evidências, já comentadas, as quais o gestor se omitiu ou não logrou êxito em justificar/rebater.

Refuta, também, a prestação de serviços sem o respaldo contratual, fazendo menção à “conclusão superficial” e “deturpação dos fatos”. Atribui, ainda, a este órgão de controle, “uma consciência cujo objetivo é encontrar máculas, defeitos”.

Destaque-se que a constatação da prestação de serviços sem respaldo contratual baseia-se nas evidências analisadas, das quais o gestor esquivou-se de abordar, em especial as datas de emissão de empenhos e ordens bancárias e a ausência completa de formalização durante os meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011.

Neste ponto, cabe ressaltar o trabalho desta Controladoria, realizado por meio de exames aprofundados, nunca superficiais, que buscam a apresentação dos fatos de forma impessoal e objetiva, sempre oportunizando o contraditório e em estrita consonância com as obrigações a ela legalmente atribuídas.

Afirma que propostas de empresas do mesmo grupo são consideradas válidas, desde que elaboradas de forma independente.

Quanto à afirmação, mantém-se o entendimento de que, na realização de Dispensa de Licitação, a consulta a apenas 3 empresas, todas com algum grau de vínculo, compromete, irrefutavelmente, a lisura do processo.

Essa situação vem sendo considerada irregular em reiteradas decisões do TCU, caso do Acórdão TCU 297/2009 – Plenário, que asseverou ser a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configura irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra.

Ainda, para o caso concreto analisado, a simples existência de vínculos societários entre os consultados já seria fundamento suficiente para a suspensão da dispensa de licitação, por descumprir Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal, que estabelece diretrizes a serem seguidas pelo Administrador na elaboração da pesquisa de preços:

“20. Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, conforme dispõe o art. 113 da lei nº 8.666[6], tendo obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados[7].

21. De igual forma, compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro, antes de passar à fase externa do certame, verificar se a pesquisa de preços foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer.[8]

22. Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços, atentando para as seguintes orientações:

A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1)

B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário)

C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara)

D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:



E) D.1) *caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1)*

F) D.2) *Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P)*

G) D.3) *data e local de expedição (AC-3889-25/09-1)*

23. *Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta[9]. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.” (Grifo nosso)*

A argumentação quanto às datas em branco em pareceres jurídicos também não pode ser acolhida, visto que, a data de aposição de “aprovo” não substitui a data da assinatura do redator do documento.

Rebate a ocorrência de inércia/negligência administrativa, na realização dos procedimentos licitatórios, argumentando que trabalham com diversos prazos, que há carência de funcionários e que a demora está na própria conjuntura de funcionamento dos protocolos administrativos.

Acolher tal argumento seria acatar a instituição das irregularidades constatadas de forma generalizada, dado que as dificuldades relatadas são comuns a, praticamente, toda a Administração Pública.

O gestor finaliza a manifestação, reproduzindo jurisprudência do TCU, já objeto de citação desta CGU, que, em seu bojo, não o favorece, visto que reforça as constatações do relatório em comento.

Após o recebimento do Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, o gestor encaminhou justificativas por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, sobre as quais tecemos as análises a seguir relatadas.

Analisando-se, primeiramente, o teor da Ata da 85ª Sessão Ordinária do Conselho Universitário e do Relatório da Comissão que dá suporte à decisão do colegiado, conclui-se que houve, de fato, o acatamento da recomendação emitida por esta CGU/Regional, qual seja, que o Consuni apurasse a responsabilidade do Reitor, pelas ações a ele imputadas, conforme prevê o art. 11, item q), do Estatuto da UFC.

Em relação ao conteúdo do Ofício nº 287/2013, o mesmo também não traz elementos novos ao que já foi analisado, mas somente o esforço da gestão em descaracterizar o relatório por intermédio do fatiamento dos dados, que insistem em analisar separadamente.

Assim, cabe, unicamente, a esta CGU ratificar posicionamento anteriormente firmado, de que as conclusões da presente constatação se lastreiam na análise conjunta das diversas irregularidades identificadas, que ocorreram de forma concomitante ou encadeada, a exemplo das a seguir apresentadas:

- datas de publicação de extratos de contratos posteriores ao início da prestação de serviços;
- contratação e prestação de serviços sem emissão de empenho prévio;



- ausência de formalização contratual por meses;
- retardos processuais provocados pela inércia ou reapresentação de minutas de Editais com os mesmos erros anteriormente identificados pela justiça;
- propostas de empresas para participação de dispensas de licitação com vínculos societários entre si e com evidências de combinação de preços;
- documentos com datas em branco, assim como pareceres jurídicos sem dados de identificação;
- inércia/negligência administrativa, na realização dos procedimentos licitatórios.

Novamente, cabe refutar o argumento do gestor, ao afirmar que todos esses problemas são apenas “formais”. A natureza de algumas das impropriedades apresentadas é grave, quando consideradas isoladamente e, quando objeto de olhar mais sistêmico, percebe-se gravidade ainda maior.

Neste ponto, merece relevo a recalcitrância da Administração dos Hospitais em reconhecer os apontamentos deste relatório, especialmente em face das recomendações emanadas da Egrégia Corte de Contas, mediante Acórdão TCU nº 1543/2013 – Plenário, de 16/06/2013, portanto, em momento que precedeu a manifestação a este Relatório. Tais recomendações reafirmam a jurisprudência supracitada, ao tempo em que revelam fragilidades de mesma natureza encontradas em auditoria do TCU conduzida junto ao Hospital Universitário Walter Cantídio. Logo, seria razoável esperar uma postura de acatamento dos fatos e anúncio de providências concretas, no sentido de sanear as fragilidades de controle que propiciaram o cenário delineado em ambos os trabalhos. Assim, do referido Acórdão, é oportuno destacar os itens a seguir:

“9.2. com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio - HUWC que:

(...)

9.2.7. formalize, em norma ou manual, rotina de conferência das pesquisas preço de mercado efetuadas para estabelecer os preços de referência, previamente à realização de licitações e aquisições diretas, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.2.8. formalize, em norma ou manual, rotina para análise dos licitantes a fim de identificar possíveis relacionamentos que comprometem o caráter competitivo dos certames licitatórios: endereço, sócios, telefone e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próxima da data do certame; sócios com parentesco com servidores da unidade e a incompatibilidade do objeto licitado e o ramo de atividade da empresa, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993;

9.2.9. formalize, em norma ou manual, rotina de análise das propostas, tanto dos preços quanto do formato, a fim de identificar práticas e fatos que indiquem que as mesmas não foram elaboradas de forma independente, em cumprimento aos princípios da eficiência e da moralidade administrativa, previstos no art. 37, caput, da



Constituição Federal, bem como para garantir a escolha da melhor proposta para a Administração, constante do art. 3, da Lei 8.666/1993”

Verifica-se que existe um paralelo significativo entre as determinações do Tribunal e as recomendações formuladas pela Controladoria-Geral da União sobre a conduta dos gestores da Universidade Federal do Ceará e de seus hospitais, o que é suficiente para comprovar que não existe excesso, nem desvirtuamento de fatos, conforme defendido pelos gestores em suas justificativas.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade da diretora Geral da MEAC, de matrícula nº 2936275, da Diretora Administrativo Financeira Substituta, de matrícula nº 0292023, do Superintendente dos Hospitais Universitários da UFC, de matrícula nº 2220024, do Diretor Administrativo Financeiro dos Hospitais Universitários da UFC, de matrícula nº 1865317, da servidora de matrícula nº 2942178 e do Diretor Geral da MEAC, de matrícula nº 6289805, pelos fatos relatados.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Assinatura de contratos sem prévio empenho e com valores empenhados insuficientes para garantir as obrigações decorrentes de contratos, caracterizando a realização de despesa sem a prévia emissão de empenho.

Fato

Da análise dos contratos da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, firmados com a empresa Serval Serviços e Limpeza Ltda., relativos a serviços de limpeza técnica, nos Exercícios de 2010, 2011 e 2012, organizou-se a seguinte relação de empenhos, por contrato:

Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor (R\$)
6/2010	29/2010	R\$ 183.884,76	01/08/2010 a 30/11/2010	900450	20-10-2010	61.294,92
				900451	21-10-2010	122.589,84
Total Empenhado						183.884,76

Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor (R\$)
02/2011	23/2011	R\$ 400.760,28	01/02/11 a 01/05/11 - 01/05/11 a 01/08/11	800291	16-06-2011	200.380,14
				800326	29-07-2011	200.380,14
Total Empenhado						400.760,28



Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor (R\$)
03/2011	26/2011	R\$ 400.760,28	03/08/11 a 03/02/2012	800378	16-09-2011	66.793,38
				800413	31-10-2011	66.793,38
				800433	17-11-2011	66.793,38
				800507	02-12-2011	67.000,00
				800512	02-12-2011	66.586,76
				800007	24-01-2012	66.793,38
Total Empenhado						400.760,28

Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor (R\$)
02/2012	01/2012	R\$ 140.839,42	03/02/12 a 03/04/12	800019	10-02-2012	70.419,71
				800062	26-03-2012	70.419,71
Total Empenhado						140.839,42

Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor (R\$)
05/2012	05/2012	R\$ 225.616,08	11/05/12 a 11/08/12	800108	14-05-2012	75.205,36
				800186	28-06-2012	75.205,36
				800229	31-07-2012	75.205,36
Total Empenhado						225.616,08

Dispensa nº	Contrato nº	Valor Total do Contrato	Vigência Inicial / TA	Empenho nº	Data Emissão	Valor
07/2012	07/2012	R\$ 451.232,18	23/08/2012 a 19/02/2013	800279	22-08-2012	75.205,36
				800379	25-09-2012	75.205,36
				800441	26-10-2012	75.205,36
				800598	26-11-2012	75.205,36
				800608	28-11-2012	75.205,36
Total Empenhado						376.026,80

Da análise das tabelas, em confronto com o teor dos respectivos contratos, constatam-se os seguintes fatos:

a) com exceção do contrato nº 23/2011, todos os contratos foram firmados com cláusulas fazendo referência a empenhos iniciais com valores inferiores às obrigações financeiras decorrentes, sendo possível constatar a prática recorrente de emissão de vários empenhos por contrato, geralmente com periodicidade mensal, próximo às datas de pagamento da contratada. Ressalte-se que a característica da despesa – de valor



determinado sujeito a parcelamento – enseja a emissão de empenho do tipo Global, não cabendo a emissão de empenho do tipo Estimativo, conforme IN/DTN nº 10/91, e

b) com exceção do contrato nº 07/2012, todas as notas de empenho iniciais foram emitidas em data posterior à vigência inicial do contrato, cabendo ressaltar o contrato nº 23/2011, com vigência de 01/02/2011 a 01/05/2011, prorrogada até 01/08/2011, cuja primeira nota de empenho só veio a ser emitida em 16/06/2011, mais de 4 meses após o início da vigência do contrato.

Conclui-se que tais práticas caracterizam a realização de despesas sem a prévia emissão de empenho, o que contraria o disposto na legislação pertinente, em especial o art. 60 da Lei nº 4.320/64 e o art. 30 do Decreto nº 93.872/1986.

“Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento” (Lei nº 4.320/64)

“Art . 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho” (Decreto nº 93.872/1986)

Ademais, vão de encontro à ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União, da qual se pode listar as seguintes orientações.

“Faça constar dos contratos e de seus aditivos a nota de empenho que será suficiente para garantir o pagamento de todas as obrigações deles decorrentes, de forma a promover melhor gestão orçamentário-financeira dos recursos e dar eficácia ao que dispõe o art. 30 do Decreto no 93.872/1986” (grifo nosso) (Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara)

“Cumpra o art. 60 da Lei no 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 60, c/c o art. 62, da Lei no 8.666/1993, deixando de realizar despesa sem a prévia emissão de empenho” (Acórdão 251/2005 Plenário)

Registre-se que não há nos processos quaisquer informações que possam justificar a adoção das práticas relatadas.

Causa

Identifica-se, como causa das irregularidades, a deficiência de planejamento na gestão financeira da unidade.



Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade Jurisdicionada manifestou-se, inicialmente, por meio do Ofício nº 302/2013-ER, de 9/5/2013, que encaminhou o Ofício DAF/HU's/UFC nº 029/2013, do qual se transcreve a argumentação acerca da presente constatação:

"Observa-se que, não obstante terem havido algumas dificuldades desta administração, no que diz, respeito notadamente, aos anos de 2010 e 2011, a partir do ano de 2012, a emissão dos empenhos estão em pleno acordo com as normas legais vigentes, o que indica que esta administração tem envidado todos os esforços no sentido de cumprir todas as formalidades legais, inerentes aos processos de licitação ou de dispensa."

Após o encaminhamento do Relatório de Auditoria Anual de Contas Preliminar, o gestor manifestou-se por intermédio do Ofício S/N, de 23/07/2013, da seguinte forma:

"Apresentando respostas ao item, a Superintendência dos Hospitais Universitários, encaminhou o ofício nº 287/2013 – SHU/MEAC/HUWC/UFC (DOC. 60) acerca da emissão de notas de empenho em datas posteriores ao início das vigências contratuais, esclarecendo as dificuldades encontradas à época e acrescentando as mudanças ocorridas para saneamento da questão."

Em relação ao documento nº 60 citado pelo gestor, o mesmo trata do Ofício nº 287/2013 - SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 09/07/2013, que trouxe a seguinte manifestação:

"Quanto à observação da CGU quanto à emissão de empenhos em datas posteriores ao início das vigências contratuais, esclarecemos que as dificuldades suscitadas são as mesmas mencionadas no item anterior, tais como, qualificação de servidores, falta de infraestrutura, inexperiência etc., no entanto, em 2012, verifica-se mudança nos expedientes, visto que, embora, em alguns casos, tenha ocorrido o problema citado, o tempo decorrido entre o início da data de vigência dos contratos e a emissão da nota de empenho foram reduzidos consideravelmente, chegando-se posteriormente, ao ideal, ou seja, emissão do empenho com data anterior à vigência dos contratos."

Análise do Controle Interno

Relativamente ao Ofício DAF/HU's/UFC nº 029/2013, observa-se que o gestor limita-se a informar a ocorrência de "algumas dificuldades" da administração da unidade nos Exercícios 2010 e 2011, porém não tece qualquer comentário acerca do teor de tais dificuldades. Informa, em seguida, que, "a partir do ano de 2012, a emissão dos empenhos estão em pleno acordo com as normas vigentes". A afirmação não condiz com os fatos relatados, visto que, dos 6 (seis) contratos mencionados na constatação, 3 (três) são do Exercício 2012.

Quanto ao Ofício nº 287/2013 - SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 09/07/2013, vale notar que as citadas mudanças de expediente não foram demonstradas, nem demonstrado foi que tenham sido aperfeiçoados os controles.



Dessa forma, subsiste o entendimento de que os contratos foram assinados sem a emissão de empenho prévio, utilizando-se, ademais, de Empenho Estimativo, quando o adequado seria o Empenho Global. Os fatos apontados demonstram fragilidades na gestão financeira da Entidade.

Recomendações:

Recomendação 2: Promover melhorias na gestão financeira da unidade, de forma a evitar o comprometimento com despesas que não estejam garantidas por meio da emissão de empenhos prévios.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201305978

Unidade Auditada: Universidade Federal do Ceará-UFC

Exercício: 2012

Processo: 23067.006055/2013-87

Município/UF: Fortaleza/CE

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de **01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012**.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº **201305978**, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Irregular a gestão dos seguintes responsáveis

1.1. CPF ***.149.103-**

Cargo: Pró-Reitor de Administração no período de 01/01/2012 a 31/05/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.3.1 e 7.1.2.1.

Fundamentação:

O Regimento da Reitoria, no que concerne às atribuições da Pró-Reitoria de Administração, dispõe que, como órgão de apoio e execução da UFC, a ela “*competete fixar normas e diretrizes de administração, coordenar, dirigir e controlar as atividades nas áreas de material, patrimônio, comunicações, arquivo, contabilidade e finanças*”.

Os trabalhos de auditoria realizados apontaram problemas sistêmicos na área de licitações e na fiscalização de contratos, o que já houvera sido apontado em exercícios anteriores, nomeadamente 2011.

Assim, foram identificadas fragilidades nos controles internos da unidade, falta de planejamento, falhas nas pesquisas de preços e morosidade na tomada de decisões, culminando em direcionamento de licitações, contratações diretas por emergência de forma reiterada e injustificada, bem como favorecimento de empresas.

Relativamente à fiscalização de contratos, foram, igualmente, constatadas falhas generalizadas nos controles internos, inclusive ausência de segregação de funções, o que se revelou determinante para a ocorrência de superfaturamento, no montante de R\$ 1.750.049,00.

Portanto, o contexto revelado expõe falhas de governança, capazes de ocasionar prejuízos financeiros e não financeiros.

Identificou-se nexos de causalidade entre as falhas relatadas e a conduta do Pró-Reitor de Administração, especialmente porque o agente público não logrou cumprir a contento seu dever institucional, atribuído pelo Regimento Interno da Reitoria, mas também porque contribuiu, de forma direta, para a ocorrência de fatos irregulares, conforme se pode observar no Relatório de Auditoria.

Por fim, observa-se como fator agravante na responsabilização do Pró-Reitor o fato de irregularidades e impropriedades nas contratações da UFC serem recorrentemente apontadas em Relatórios de Auditoria elaborados por esta CGU-Regional/CE. Durante os Exercícios 2009 a 2012, por exemplo, foram elaboradas 19 constatações envolvendo licitações e contratos, com recomendações, dentre outras, de melhorias na estrutura de controles internos, definindo manuais e fluxos para os procedimentos de contratação. A reincidência dos problemas revela relutância em atender às recomendações emitidas, especialmente às estruturantes, o que concorreu, deveras, para a ocorrência das irregularidades narradas no Relatório de Auditoria. Tais recomendações somente foram levadas a efeito no Exercício 2013, quando o Pró-Reitor em questão não mais respondia pelo cargo.

1.2. CPF ***.706.123-**

Cargo: Pró-Reitora de Assuntos Estudantis no período de 01/01/2012 a 09/05/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 7.1.1.1 e 7.2.2.1.

Fundamentação:

O Regimento da Reitoria da UFC, no que concerne às atribuições da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, estabelece que a ela compete “*promover e assistir a comunidade estudantil em toda sua plenitude e planejar, gerir e executar os programas assistenciais dirigidos a essa comunidade*”.

Os trabalhos de auditoria realizados no seio da Universidade evidenciaram que a gestão a cargo da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, a exemplo daquela a cargo da Pró-Reitoria de Administração, padece de falhas nos controles internos relativos à fiscalização de contratos. De fato, percebem-se fragilidades quanto à segregação de funções e quanto à supervisão, por parte da Pró-Reitora, dos atos de seus subordinados. As falhas nos controles internos foram determinantes para a ocorrência de superdimensionamento de quantitativos contratados, dando oportunidade para o superfaturamento na execução contratual, calculado em R\$ 743.825,16.

Desse modo, conclui-se que a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis falhou no exercício de suas funções, pois não logrou planejar, gerir e executar a contento programa de sua alçada.

Por fim, importa ressaltar, como fato agravante, que a empresa contratada, beneficiada pelo superfaturamento, era de propriedade de familiares da Pró-Reitora. Assim, ela não só se absteve de impedir o possível conflito de interesses na contratação, como anuiu, indiretamente, por falta de supervisão, com o atesto das notas fiscais em montante superior ao devido.

2. Regular com ressalvas a gestão dos seguintes responsáveis

2.1. CPF ***.745.143-**

Cargo: Reitor da Universidade Federal do Ceará no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.3.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.4.

Fundamentação:

O Regimento da Reitoria, no que concerne às competências da própria Reitoria, estabelece, dentre outras atribuições, que a ela compete “*supervisionar, coordenar e executar atividades atinentes a pessoal, material, finanças, orçamento, patrimônio e serviços auxiliares da UFC*”.

Desde o Exercício 2008, têm sido apuradas falhas nos processos de aquisição de bens e serviços da Instituição. As recomendações exaradas com vistas a minimizar tais ocorrências instam a Unidade a aperfeiçoar seu sistema de controle interno, adotando manuais de procedimentos padronizados para a aquisição de bens e serviços, assim como instrumentos de controle como, por exemplo, *checklists*. Os trabalhos de auditoria realizados, no entanto, não identificaram melhorias significativas nos processos de aquisição da UFC no Exercício 2012, persistindo falhas semelhantes. De fato, observou-se que os controles utilizados pela UFC não possuíam abrangência suficiente, tendo em vista a inexistência de instrumentos de padronização de rotinas para as modalidades de Concorrência, Tomada de Preços e Convite. Além disso, não foram identificados *check lists* preenchidos em nenhum dos processos analisados. Já os manuais de procedimentos possuíam níveis de detalhamento tão superficiais que se tornam inócuos. Deste modo, restou evidenciado o deficiente ambiente de controle nos departamentos responsáveis pela gestão administrativa da Entidade, principalmente porque não houve uma ação efetiva, por parte do Reitor e de seus subordinados, na padronização de rotinas, segregação de funções e aprimoramento das rotinas e procedimentos da Auditoria Interna.

O Reitor, como forma de combater o problema, promoveu mudanças na Pró-Reitoria de Administração, a partir de junho de 2012, tendo afastado os responsáveis pelos fatos graves que acarretaram vários e significativos prejuízos financeiros e não financeiros à Instituição. No entanto, a despeito das iniciativas, durante o Exercício 2012, ainda não foram identificadas melhorias substanciais nos controles internos da área de aquisições e contratos, somente tendo sido aperfeiçoados alguns mecanismos de controle (*check lists* e rotinas padronizadas) já durante o Exercício 2013.

De acordo com o art. 25 do Estatuto da Universidade Federal do Ceará, a gestão administrativa e financeira da Entidade é de responsabilidade do Reitor, sendo possível a sua delegação que, de fato, ocorreu com a criação da Pró-Reitoria de Administração. Sem embargos, essa delegação não o exime de fiscalizar e revisar os atos de seus subordinados, principalmente no que se refere ao Pró-Reitor de Administração, responsável imediato pela implantação de controles internos adequados na área de licitações e contratos, em vista das recorrentes irregularidades apontadas nessas áreas.

Atente-se que a delegação de competência não transfere a responsabilidade de fiscalizar e revisar os atos praticados pelos subordinados. É dever do administrador público supervisionar os atos praticados pelos membros de sua equipe, a fim de assegurar a legalidade e a regularidade das despesas, pelas quais é sempre, naquilo que estiver ao seu alcance, o responsável inafastável.

Dessa forma, não obstante as providências adotadas no Exercício 2012, as ações do Reitor não foram suficientes para evitar as situações indesejadas de favorecimento a empresas em processos de aquisições e superfaturamentos na execução de contratos, no valor de R\$ 2.493.874,16.

2.2. CPF ***.038.763-**

Cargo: Superintendente de Recursos Humanos no período de 01/01/2012 a 19/11/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 6.2.1.1.

Fundamentação:

O Regimento da Reitoria da UFC, no que concerne às atribuições da Superintendência de Recursos Humanos, estabelece que a ela “*competem planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar todas as atividades inerentes à administração e desenvolvimento de recursos humanos do pessoal técnico-administrativo da Universidade Federal do Ceará*” e, ainda, “*a implementação de ações relacionadas com a execução da política de pessoal, para o corpo docente da Universidade*”.

Os trabalhos de auditoria evidenciaram falhas na gestão de Recursos Humanos, notadamente a falta de capacitação adequada para os servidores lotados na Superintendência, a ausência de

pronunciamento da área jurídica em processos de concessão de direitos, a inexistência de procedimento rotineiro para monitoramento e prevenção de acumulações de cargo indevidas e a ausência de rotina para acompanhamento da legislação de pessoal. Tais falhas nos controles internos revelam-se a principal causa para as ocorrências identificadas na folha de pagamento da Unidade, na forma de pagamentos indevidos, bem como de toda sorte de benefícios irregulares, gerando impacto financeiro negativo, no Exercício 2012, no valor de R\$ 283.553,75.

Percebe-se, portanto, que o Superintendente de Recursos Humanos não logrou implantar controles internos suficientes para impedir ou minimizar as ocorrências identificadas, em que pese, de modo geral, serem esses fatos de conhecimento do agente, pois reiteradamente apontados por esta CGU-Regional/CE. O Superintendente, portanto, não cumpriu a contento sua missão institucional, constante no Regimento da Reitoria.

Por outro lado, como atenuante à conduta do gestor, importa esclarecer que o agente tomou medidas efetivas para a reposição ao erário do valor de R\$ 3.895.708,92. Apesar de algumas reposições terem sido interrompidas por força de ação judicial, considera-se positiva a atuação do gestor quanto a esse assunto.

2.3. CPF ***.652.963-**

Cargo: Superintendente dos Hospitais Universitários no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305979, itens 2.1.1.1, 3.1.1.1 e 3.1.1.2. Relatório de Auditoria nº 201305981, item 2.1.1.1.

Fundamentação:

Da análise dos atos praticados pelo Superintendente dos Hospitais Universitários no Exercício 2012, constatou-se que ele não zelou pela obediência aos valores institucionais. Tal fato restou caracterizado pela redução da jornada de trabalho, sem amparo jurídico ou regimental e sem consulta prévia à Procuradoria Jurídica, e pela ocorrência de fuga a procedimento licitatório e de favorecimento a empresa no âmbito de contratos de locação de mão de obra. Valendo observar que somam R\$ 3.491.261,24 os pagamentos àquela empresa no Exercício 2012, conjugando-se os efetuados pelo HUWC e pela MEAC.

O Superintendente dos Hospitais Universitários instituiu, por meio de Portaria, redução de jornada de trabalho sem amparo jurídico, visto que não se enquadra no que preveem a Lei nº 8.112/1990 e o Decreto nº 1590/1995, com a redação conferida pelo Decreto nº 4.836/2003. Vale notar que o fez sem amparo regimental e sem consultar à Procuradoria da Universidade. Ressalte-se que a redução da jornada de trabalho não veio acompanhada de redução salarial, ou seja, paga-se a mesma remuneração ao servidor para que ele trabalhe menos, o que gera prejuízo na prestação dos serviços e perda de eficiência, além de ser o ato moralmente condenável, sob o ponto de vista do contribuinte. O ato administrativo praticado pelo Superintendente, portanto, vai de encontro a princípios da Administração Pública, adotados como valores institucionais dos Hospitais Universitários da UFC, especialmente os da legalidade, da moralidade e da eficiência.

Relativamente à fuga a procedimento licitatório e ao favorecimento a empresa em contratos de locação de mão-de-obra tanto do HUWC quanto da MEAC, o Superintendente teve participação direta na ocorrência dos fatos, acolhendo dispensas emergenciais sem amparo legal, autorizando as despesas, assinando contratos e Termos Aditivos.

No HUWC, a conduta do agente público deu causa a duas contratações por emergência para a prestação de serviços de apoio administrativo que, conjuntamente, tiveram vigência de 9 meses. Ainda neste Hospital, foram efetuadas duas contratações por emergência para a prestação de serviços de limpeza técnica hospitalar, que também somaram vigência de 9 meses. Já na Maternidade Escola, a conduta do agente público permitiu que fossem firmadas 6 contratações mediante dispensas de licitação fundamentada em emergencialidade que, de forma agregada, tiveram vigência de 30 meses.

Verificou-se que a fuga ao procedimento licitatório decorreu da falta de planejamento/providências do Superintendente e de sua equipe. Os processos de dispensa de licitação emergenciais foram efetuados sem o devido amparo legal, posto que as situações emergenciais constituíram-se mera consequência da inércia imotivada da administração em conduzir os procedimentos licitatórios de forma apropriada, e com a devida antecedência. Desse modo, não vingaria a argumentação de que as dispensas foram efetuadas porque os Hospitais não podem prescindir dos serviços de apoio administrativo e de limpeza hospitalar. Concorde-se a respeito da imprescindibilidade dos serviços, no entanto, a mora excessiva na condução das contratações contrasta com a importância e com a necessidade dos serviços. Além disso, mesmo que as dispensas fossem plenamente justificáveis, restou demonstrado o favorecimento à empresa contratada, em vista do vínculo existente entre as proponentes. Dessa forma, ficou caracterizada a não aderência dos atos do Superintendente aos valores institucionais, especialmente aos da ética, da impessoalidade, da moralidade e da legalidade.

Finalmente, esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas **310 a 320** do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela **regularidade** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Fortaleza/CE, 27 de setembro de 2013.

LUIZ FERNANDO MENESCAL DE OLIVEIRA
Chefe da CGU-Regional Ceará



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201305978

Exercício: 2012

Processo: 23067.006055/2013-87

Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Município/UF: Fortaleza/CE

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. No que diz respeito ao cumprimento das Ações Governamentais sob a responsabilidade da Unidade, destaca-se o resultado obtido na realização do Programa 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, na Ação 20RK – Funcionamento das Universidades Federais, visto que a meta física atingida foi de 100,2%, e na Ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que apresentou um cumprimento de meta física de 79,35%.
3. Os resultados dos trabalhos de auditoria identificaram, por meio de constatações, impropriedades que impactaram a gestão da Unidade, relacionadas, principalmente, à área de licitação, tendo sido verificadas situações tais como a fuga a procedimento licitatório com a realização de dispensas emergenciais sem caracterização desta situação e a inclusão de cláusulas restritivas da competitividade em editais de licitação, o que ensejou o favorecimento de empresas nas contratações; a aquisição de refeições sem determinação dos quantitativos com base em dados históricos ou técnicos; e o superfaturamento em contratos firmados pela Universidade. Também constou do relatório de auditoria impropriedade relacionada às desconformidades na gestão de pessoal decorrentes de inconsistências relativas ao pagamento de vantagens e à ausência de lançamentos no SIAPE, gerando impacto financeiro no valor de R\$ 283.553,75. Em relação à Unidade de Auditoria Interna verificou-se a ausência de regimento interno, manuais, procedimentos sistematizados ou normas de execução, que disciplinem as atividades de auditoria no âmbito da Entidade.
4. Dentre as causas relacionadas às constatações, na área de licitação, citam-se as fragilidades na realização de pesquisas de preço que antecedem os processos licitatórios; a dispensa de licitação sem configuração de situação emergencial; a suspensão e revogação de pregão, assim como a desclassificação de empresas sem motivação suficiente; o estabelecimento de cláusulas restritivas da competitividade no edital licitatório, a emissão de parecer técnico não vinculado ao termo de referência, assim como o desrespeito ao sigilo dos lances, o que culminou na desclassificação de proposta mais vantajosa para a Administração; a elaboração reiterada de termos de referência com falhas que ensejaram o insucesso dos certames, em especial na adoção de metodologia para quantificação da demanda de refeições nos Restaurantes Universitários; o atesto de serviços em quantitativos que não correspondem aos efetivamente executados; a realização de pagamentos sem amparo contratual; e a prorrogação ilegal de contratos emergenciais. Em relação à área de pessoal, verificou-se o pagamento de vantagens em desacordo com a legislação, a inconsistência no lançamento de vantagens/benefícios, bem como a ausência de comprovação das providências adotadas visando à cessação desses pagamentos e a consequente reposição ao erário dos valores recebidos indevidamente.

Verificou-se, ainda, a ausência de arcabouço normativo para o desenvolvimento das atividades da Unidade de Auditoria Interna da entidade.

5. Assim, recomendou-se ao gestor implementar rotina de apuração de vínculos entre empresas participantes de cotações de preços para a contratação por dispensa de licitação; apurar a responsabilidade em relação aos atos ilegais praticados em procedimentos licitatórios, inclusive com a instauração de Tomadas de Contas Especial para apurar o prejuízo identificado e viabilizar o ressarcimento ao erário; e realizar diagnóstico e instituir programa de capacitação periódica do corpo técnico responsável pela confecção dos Termos de Referência, em especial para o estabelecimento de rotinas de controle, de modo que o planejamento da contratação reflita a real necessidade da Universidade. Em relação à área de pessoal, recomendou-se a adoção de medidas para a regularização das inconsistências relacionadas a pagamentos de vantagens/benefícios e para a restituição ao erário dos valores pagos indevidamente. Recomendou-se, ainda, a elaboração de regimento interno, manuais, procedimentos sistematizados ou normas de execução, que disciplinem as atividades e a atuação da Unidade de Auditoria Interna.

6. Em relação às recomendações do Plano de Providências Permanente formuladas por esta Controladoria-Geral da União durante o exercício de 2012, verificou-se que, de um saldo de 74 recomendações, restam 40 pendentes (54%), cuja implementação continuará sendo acompanhada por este Órgão de Controle Interno.

7. Quanto aos controles internos administrativos, podem ser mencionadas como ações positivas a estruturação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas com segregação de competências e funções; a correta fundamentação legal dos atos de concessão de direitos; e a existência de Comissão Permanente de Acumulação de Cargos. Foram identificadas fragilidades quanto à ausência de mapeamento das necessidades de aperfeiçoamento dos servidores; à ausência de mecanismo de controle para verificar a acumulação indevida de cargos públicos; à ausência de processo definido para o acompanhamento sistemático das alterações na legislação de pessoal; e às falhas na sistemática adotada para identificação e correção de irregularidades detectadas na concessão de direitos.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.149.103-**	Pró-Reitor de Administração no período de 01/01/2012 a 31/05/2012.	Irregular	Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.3.1 e 7.1.2.1.
***.706.123-**	Pró-Reitora de Assuntos Educacionais no período de 01/01/2012 a 09/05/2012.	Irregular	Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 7.1.1.1 e 7.2.2.1.
***.745.143-**	Reitor no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305978, itens 2.1.2.1, 2.1.2.2, 2.1.3.1, 5.2.1.2 e 5.2.1.4.
***.038.763-**	Superintendente de Recursos Humanos no	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305978, item 6.2.1.1.

	período de 01/01/2012 a 19/11/2012.		
***.652.963-**	Superintendente dos Hospitais Universitários no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria nº 201305979, itens 2.1.1.1, 3.1.1.1 e 3.1.1.2 e Relatório de Auditoria nº 201305981, item 2.1.1.1.
-	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305991.

9. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 27 de setembro de 2013.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ
Diretor de Auditoria da Área Social