



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundação Universidade Federal - Brasília

*Exercício 2017*

31 de agosto de 2018

# Relatório Preliminar

**Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **Fundação Universidade Federal - Brasília**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800639**

### **Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

### **Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC) da Fundação Universidade de Brasília (FUB) referente ao exercício 2017.

- Avaliação da gestão de pessoas, contemplando: a observância da legislação sobre remuneração, conformidade da concessão de adicional de retribuição por titulação e conformidade da concessão de flexibilização da jornada de trabalho;
- Avaliação da estrutura e desempenho da Auditoria Interna da Universidade de Brasília, em especial quanto ao posicionamento dentro da organização, recursos de trabalho e aprovação e eficácia do PAINT;
- Avaliação da gestão de uso dos espaços físicos da Universidade de Brasília quanto à eficiência e ocupação dos imóveis para as atividades típicas da Universidade; regularidade do processo de escolha dos outorgados, bem como a formalização dos contratos celebrados.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Conforme determina o inciso IV do art. 74 da Constituição Federal de 1988, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, compete à CGU apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, dentre as quais destaca-se a de julgar as contas dos administradores públicos (art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

No que se refere à gestão de pessoas na FUB, observou-se inconsistências nas folhas de pagamento com prejuízo potencial ao erário de R\$ 4 milhões ao ano; concessões de Retribuição por Titulação formalizadas sem a comprovação do respectivo título; e flexibilização indiscriminada de jornada de trabalho para os servidores da Universidade.

Em relação à gestão do uso dos espaços físicos, constatou-se, dentre outras impropriedades, (i) a ausência de estudos de demandas prévios às obras da Unidade; (ii) inexistência de procedimentos licitatórios para as outorgas de espaços físicos; (iii) incompatibilidade entre os valores de outorga e valor de mercado de mais de R\$ 1,2 milhões por ano; e (iv) ausência de pagamento pelo CEBRASPE pelo uso dos bens móveis, imóveis e intangíveis da FUB em montante superior a R\$ 64 milhões.

Já em relação à auditoria interna, observou-se que não houve atualização do regimento da FUB, nem aprovação de seu Regimento específico desde a última avaliação em 2014, mas o quantitativo da força de trabalho é 80% superior ao encontrado na referida avaliação; e que a estrutura física foi aprimorada em 2017.

As recomendações para sanar as fragilidades acima apontadas se encontram a partir da pág. 70 deste relatório.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas  
ACE – Arquivo Central da FUB  
ADUnB – Associação dos Docentes da Universidade de Brasília  
ASFUB – Associação dos Servidores da FUB  
AUD – Auditoria Interna da FUB  
Audin – Auditoria Interna da FUB  
BAES – Bloco Eudoro de Souza – Edifício da FUB  
BCE – Biblioteca Central da FUB  
BSAN – Bloco de Salas de Aula Norte – Edifício da FUB  
BSAS – Bloco de Salas de Aula Sul – Edifício da FUB  
CBMDF – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal  
CDT – Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da FUB  
CEAG – Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública  
CEBRASPE – Organização Social “Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos”  
CEPLAN – Centro de Planejamento Oscar Niemeyer da FUB  
CESPE – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da FUB  
CET – Centro de Excelência em Turismo da FUB  
CGESUP – Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante da CGU  
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
CPAB – Centro de Pesquisa e Aplicação de Bambu e Fibras Naturais da FUB  
CPAD – Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar da FUB  
CPCE – Centro de Produção Cultural e Esportiva da FUB  
CPD – Centro de Informática da FUB  
DAF – Decanato de Administração da FUB  
DEG – Decanato de Ensino de Graduação da FUB  
DEX – Decanato de Extensão da FUB  
DGP – Decanato de Gestão de Pessoas da FUB  
DIPRO – Diretoria de Planejamento e Projetos do CEPLAN  
DPG – Decanato de Pós-Graduação da FUB  
DPI – Decanato de Pesquisa e Inovação da FUB  
DPO – Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional da FUB  
e-Contas - Sistema de Prestação de Contas do TCU  
EDU – Editora Universidade de Brasília  
ENE – Departamento de Engenharia Elétrica da FUB  
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio  
FAC – Faculdade de Comunicação da FUB  
FAL – Fazenda Água Limpa da FUB  
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

FCE – Faculdade de Ceilândia da FUB  
FE – Faculdade de Educação da FUB  
FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos  
FUB – Fundação Universidade de Brasília  
FUBRA – Fundação Universitária de Brasília, antiga fundação de apoio à FUB  
FUP – Faculdade de Planaltina da FUB  
GECC – Gratificação por Encargo de Curso e Concurso  
GRE – Gabinete da Reitoria da FUB  
HUB – Hospital Universitário de Brasília  
ICC – Instituto Central de Ciências – Edifício da FUB  
IDA – Instituto de Artes da FUB  
IF – Instituto de Física da FUB  
IL – Instituto de Letras da FUB  
IN – Instrução Normativa  
INFRA – Secretaria de Infraestrutura da FUB  
INT – Assessoria de Assuntos Internacionais da FUB  
IP – Instituto de Psicologia da FUB  
IPOL – Instituto de Ciência Política da FUB  
IREL – Instituto de Relações Internacionais da FUB  
MASC – Módulos de Atendimento a Serviços Comunitários – Edifícios da FUB  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
NUP – Número Único de Protocolo  
OUV – Ouvidoria da FUB  
PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna  
PFFUB – Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade de Brasília  
PJU – Procuradoria Jurídica da FUB  
PRC – Prefeitura da UnB  
RAINT – Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna  
REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SAA – Secretaria de Administração Acadêmica da FUB  
Secex-Educação – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do TCU  
SECOM – Secretaria de Comunicação da FUB  
SEI – Sistema Eletrônico de Informação  
SGP – Secretaria de Gestão Patrimonial da FUB  
SIC – Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão  
SINTFUB – Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília  
SPG – Secretaria de Pós-Graduação  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UED – Unidade de Ensino e Docência – Edifício da FUB  
UnB – Universidade de Brasília  
UPC – Unidade Prestadora das Contas  
VRT – Vice-Reitoria da FUB

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Ausência de estudos prévios de demanda que subsidiem as tomadas de decisão quanto à realização de obras da FUB.	9
2. Obras em andamento na FUB com repactuação frequente de prazos e valores; e consequente indisponibilidade das instalações ao público no prazo previsto. Obras interrompidas com previsão de retomada no Plano de Obras da unidade, porém com baixa probabilidade de implementação em curto prazo devido a limitações orçamentárias.	14
3. Aluguéis de maior monta são contratados conforme valores de referência e são periodicamente repactuados, entretanto as repactuações não foram fiéis às cláusulas contratuais. Devolução de imóveis alugados por restrição orçamentária.	17
4. Ausência de pagamento, pelo CEBRASPE, pelo uso de bens móveis e imóveis da FUB e pagamento parcial em relação aos bens intangíveis; assunção, pela FUB, de obrigações relativas a pagamento de aluguel, sem a devida contrapartida por parte do CEBRASPE; e previsão de construção de imóveis para utilização pelo CEBRASPE no plano de obras da FUB. 20	
5. Falhas de controle nos processos e contratos de outorga de espaços físicos relacionadas, em especial: à ausência de procedimento licitatório; à ausência de contratos vigentes; aos valores das contrapartidas abaixo de valor de mercado; e à utilização inadequada de convênio para cessões de espaços físicos.	31
6. Inconsistências na folha de pagamento com prejuízo potencial ao Erário de R\$ 4 milhões por ano.	54
7. Generalização da Flexibilização da jornada de trabalho pela gestão atual, entendida, não como uma exceção à regra da jornada de 40 horas semanais, mas aplicada aos setores independentemente da conformidade com o requisito de que o serviço exija atividade contínua em turnos de 12 ou mais horas ininterruptas, estabelecido pelo Decreto 1.590/1995.	57
8. Ausência de documentação que sustenta a Retribuição por Titulação em 11,8% dos processos avaliados.	66
9. Aprimoramento da estrutura física e crescimento do quadro de servidores da Auditoria Interna; e estagnação de seu posicionamento no organograma da Entidade e das garantias à sua atuação independente.	67
10. Inconformidade do rol de responsáveis e conformidade das demais peças de contas de responsabilidade da FUB.	69
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>70</b>

<b>CONCLUSÃO</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>76</b>
I – Análise processual das obras em andamento e paralisadas.	76
II – Análise processual dos alugueis pagos pela FUB.	94
III – Quantitativo de servidores com jornada flexibilizada por setor.	104
IV – Quadro comparativo das avaliações da Auditoria Interna.	106

Relatório Preliminar

# INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Fundação Universidade de Brasília referente ao exercício de 2017.

De acordo com reunião realizada em 08/02/2018 entre a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante – CGESUP/CGU e a Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União - Secex-Educação/TCU, foi definido o seguinte escopo de auditoria:

- 1) Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.
- 2) Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, quanto à:
  - a. Observância da legislação sobre remuneração, em especial, ao pagamento de vantagens, vencimento básico, assistência pré-escolar, fundamentos de aposentadoria, adiantamento de férias, pagamentos em duplicidade, remuneração superior ao teto, pagamento de pensão em duplicidade, dentre outros;
  - b. Conformidade da concessão de adicional de retribuição por titulação previsto na Lei nº 12.772/2012; e
  - c. Conformidade da regulação e concessão de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas, considerando o estabelecido no Decreto nº 1.590/1995.
- 3) Avaliação da estrutura, condições de funcionamento e desempenho das Auditorias Internas, em especial quanto ao posicionamento organizacional, articulação com instâncias superiores, formalização estatutária, recursos de trabalho e aprovação e eficácia do PAINT.
- 4) Avaliação da gestão de uso dos espaços físicos no âmbito das Universidades, quanto à: eficiência da ocupação dos imóveis para as atividades típicas da Universidade; regularidade do processo de escolha dos outorgantes, bem como a formalização e acompanhamento dos contratos celebrados; efetividade das providências adotadas com relação às eventuais ocupações irregulares de espaços físicos nos *campi* Universitários.

As avaliações quanto a esses itens se deram por meio de análise documental, inspeção física dos espaços físicos da Universidade, consolidação das informações apresentadas pela Unidade em resposta às Solicitações de Auditoria encaminhadas e por ocasião de entrevistas e reuniões. Os trabalhos foram conduzidos a partir da apresentação do processo de contas pela FUB, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Durante os trabalhos de auditoria, a FUB foi intempestiva na apresentação de informações; e não apresentou parte dos processos solicitados, especialmente aqueles relacionados à gestão de espaço físico na Universidade, devido principalmente à ausência de formalização dos processos de outorga de espaços físicos. Além disso, o rol de responsáveis da unidade no sistema e-Contas está incompleto.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Ausência de estudos prévios de demanda que subsidiem as tomadas de decisão quanto à realização de obras da FUB.

Em análise a 5 processos de obras construídas com recursos do REUNI, evidenciou-se que a FUB não procedeu à formulação prévia de estudos de demanda, de forma a garantir o dimensionamento das necessidades e a justificar adequadamente a tomada de decisão quanto à construção dos imóveis com os recursos então disponíveis. Foram analisados os seguintes processos:

Quadro 1 – Processos de obras concluídas do REUNI analisados pela equipe de auditoria

Processo	Imóvel	Valor do Contrato (R\$)
23106.037902/2010-52	MASC Centro/Sul/Norte	4.086.900,00
23106.016717/2009-54	Bloco de Salas de Aula Norte (Atual BAES)	2.142.515,74
23106.016716/2009-99	Bloco de Salas de Aula Sul - 1ª Etapa	4.371.899,42
23106.037932/2010-16	Bloco de Salas de Aula Sul - 2ª Etapa	7.795.137,32
23106.016712/2009-37	Prédio do CIC/UEST (UED)	7.143.391,01

Fonte: Elaborado pela CGU, com valor informado pela Diretoria de Obras, considerando todos os aditivos.

Para os processos analisados, o documento de abertura consiste, via de regra, em Memorando do Centro de Planejamento (CEPLAN), solicitando ao Decanato de Ensino de Graduação – DEG a abertura de processo licitatório visando a contratação de empresa para a execução da obra. Como justificativa para a solicitação, referido Memorando aponta, tão somente, que a obra pretendida é “*contemplada no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e aprovada na 339ª Reunião do Conselho Universitário, de 4 de julho de 2008*” (grifamos).

Tendo em vista a ausência da Ata daquela reunião nos processos analisados, solicitou-se que ela fosse fornecida à equipe de auditoria. Constatou-se que a Ata não traz maiores detalhes quanto à realização ou não de estudos prévios que justificassem a priorização desta ou daquela obra na utilização dos recursos do REUNI.

Os documentos anexados ao Memorando de abertura dos processos – tenha-se como exemplos o Memorial Justificativo do Partido Arquitetônico e o Projeto Básico –,

necessários à abertura da licitação da obra, também não trazem elementos que remetam à realização dos estudos prévios de demanda.

O Memorial Justificativo do Partido Arquitetônico (ou Memorial Descritivo) constante dos processos analisados cumpre sua função de apresentar os aspectos arquitetônicos gerais da obra, tais como sua localização e *layout*. Chega a apresentar, nas “Considerações Iniciais”, uma justificativa bem genérica da obra. A título de exemplo, transcrevemos as justificativas trazidas, respectivamente, nos Memoriais para a execução de duas obras, a saber:

Obra: Módulos de Atendimento a Serviços Comunitários – MASC (Processo nº23106.037902/2010-52):

*“CONSIDERAÇÕES INICIAIS*

*O Módulo de Atividades e Serviços Comunitários foi desenvolvido **para atender a demanda de espaços para comércio, alimentação e convívio** nos Campus Darcy Ribeiro da Fundação Universidade de Brasília. O projeto foi padronizado para racionalizar a construção e reduzir o prazo de execução” (grifamos).*

Obra: Institutos de Ciência Política e Relações Internacionais - IPOL/IREL (Processo SEI nº 23106.037908-2010-35):

*“CONSIDERAÇÕES INICIAIS*

*A edificação será uma sede conjunta dos Institutos de Ciência Política e de Relações Internacionais, **com o objetivo de contemplar o crescimento previsto no âmbito do Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade de Brasília (REUNI)**” (grifamos).*

Os trechos grifados, demasiadamente genéricos, a ausência desses estudos nos demais documentos dos processos analisados, bem como o conteúdo da ata da 339ª reunião do Conselho Universitário, não justificam, mediante estudo prévio, a demanda das edificações.

Ainda com relação ao Memorial Descritivo, merece atenção o subtítulo chamado “Programa de Necessidades”: Esse subtítulo apresenta a capacidade de atendimento de edificações (salas de aula, laboratórios, etc.), conforme se extrai do processo referente à construção da 1ª etapa do Bloco de Salas de Aula Sul – BSAS (23106.016716/2009-99):

*“PROGRAMA DE NECESSIDADES*

*O programa de necessidades para o Bloco de Salas de Aula contempla:  
Auditório com capacidade para 214 pessoas;  
13 salas de aula para 63 alunos cada;  
17 salas de aula para 81 alunos cada;  
02 Laboratórios de Informática para 70 alunos cada;  
01 Laboratório de Informática para 49 alunos;  
03 Salas de Estudo Informatizadas, com capacidade total de 189 alunos;  
Salas de tutoria, com capacidade total para atendimento de 240 alunos;  
Sanitários, áreas de apoio técnico e de manutenção”.*

Uma vez que os estudos prévios acerca da demanda estimada não constam dos processos analisados, também não fica claro o porquê da opção de construção dos blocos com as capacidades acima descritas.

O Projeto Básico, outro documento necessário à abertura dos processos licitatórios, também traz justificativa bastante sucinta, se limitando a informar que a obra *“está contemplada no Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e aprovada na 339ª Reunião do Conselho Universitário, de 4 de julho de 2008”*. A justificativa poderia apresentar melhor detalhamento, respaldada por estudos de demanda, caso existissem.

Cabe destacar que, embora a presente análise esteja delimitada a obras executadas a partir do REUNI (aqui utilizado como marco temporal), o raciocínio apresentado se aplica ao planejamento de quaisquer obras recentes executadas no âmbito da FUB. A realização desses estudos possibilitaria a utilização dos recursos de forma mais racional, garantindo a elaboração de projetos e orçamentos adequados às reais necessidades e, ao mesmo tempo, prevenindo eventual subutilização das unidades construídas e despesas de manutenção decorrentes da própria execução da obra, a exemplo de limpeza, reparos e vigilância.

Ao contrário de as obras se basearem na demanda da comunidade acadêmica, em alguns casos, a ocupação se dá claramente conforme a disponibilidade do espaço. Uma consequência verificada *in loco*, acerca da não realização ou fragilidade desses estudos, está materializada na alteração de destinação, pela FUB, de prédios já construídos, conforme se relata a seguir:

1) O prédio onde hoje funciona o “Bloco Eudoro de Sousa” foi construído por meio do processo 23106.016717/2009-54, cujo objeto era a construção do Bloco de Salas de Aula Norte (BSAN), tendo sido inaugurado em 15/03/2011 (por meio do Ato da Reitoria nº 324/2011) já com a nomenclatura de “Bloco de Salas de Aula Eudoro de Sousa”, *“em celebração ao centenário do nascimento do Professor Titular Eudoro de Sousa, Filósofo, um dos fundadores desta Instituição e organizador do Centro de Estudos Clássicos da UnB”*.

Construído com a finalidade de abrigar salas de aula, observou-se que, atualmente, o prédio é utilizado como sede de unidades administrativas, tais como Decanatos, Procuradoria Jurídica e Auditoria Interna, sendo hoje denominado de “Bloco Eudoro de Sousa”, subtraído do termo “de Salas de Aula”. Solicitada a informar os motivos que levaram a essa transformação, a Secretaria de Infraestrutura da FUB assim se manifestou:

*“Foi elaborado um estudo técnico do Ceplan de avaliação da ocupação atual da Reitoria e da instalação dos novos órgãos e unidades criados pelo CONSUNI, conforme o processo SEI 23106.084697/2017-37 (dois novos decanatos).*

*O edifício da Reitoria, inaugurado em 1973, não apresenta condições de expansão para atender às novas unidades criadas e a infraestrutura das redes elétricas e de cabeamento já encontra saturada. Foi elaborado um estudo de ocupação de tempos e espaços ocupados pelas disciplinas do BAES que subsidiou a proposta de transferência*

*das unidades de apoio acadêmico instalados no BSAN para o ICC. Com isso o espaço resultante no BSAN acomodou as disciplinas ofertadas no BAES e liberou espaço para a instalação de unidades de atendimento comunitário no térreo e de serviços com maior nível de restrição de acesso (PJU, AUD e CPAD). O estudo mostrou a viabilidade técnica e a conveniência administrativa para permitir a expansão do Decanato de Assuntos Comunitários, de grande volume de atendimento à comunidade universitária, que foi transferido para o BAES e de ampliação das áreas de atendimento dos Decanatos de Gestão de Pessoas e do Decanato de Administração e Finanças, que permaneceram no prédio da Reitoria e puderam ter seus espaços ampliados”.*

Observe-se que o “estudo de ocupação de tempos e espaços ocupados pelas disciplinas do BAES” foi realizado posteriormente à conclusão da obra, e em virtude de necessidade gerada por outras unidades administrativas (Decanatos, PJU, Auditoria), evidenciando que a Administração atuou de forma reativa. Embora comporte tais unidades administrativas, o prédio não foi concebido com essa finalidade, possuindo salas de tamanho a atender o descrito em seu “Programa de Necessidades”.

2) O prédio construído originalmente para abrigar o Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais (IPOL/IREL), abriga, atualmente, o Bloco de Salas de Aula Norte (BSAN). E o IPOL/IREL ocupa, hoje, o prédio originalmente licitado e construído para abrigar salas de aula e salas de professores (Unidade de Ensino e Docência – UED). A situação é relatada pela Secretaria de Infraestrutura nos seguintes termos:

*“O edifício denominado atualmente como BSAN foi licitado para atender ao Instituto de Ciências Políticas e ao Instituto de Relações Internacionais. A inadimplência da empresa construtora acarretou um atraso na entrega da obra. A obra do edifício previsto para salas de aula e salas de professores (denominado UED) foi concluída antes e foi destinada a atender o IPOL/IREL, com melhor aproveitamento de suas características arquitetônicas para atender às necessidades dos dois Institutos e permitindo o cumprimento das metas institucionais (um bloco de aulas e um para o IPOL/IREL). As mudanças foram efetivadas após a conclusão e recebimento definitivo das obras”.*

A figura a seguir ilustra, basicamente, as transferências havidas entre os 3 prédios:

Figura 1 – Remanejamento de prédios construídos.



3) Por fim, o processo 23106.016712/2009-37 evidencia que houve outra mudança de planos da FUB após a construção de determinado prédio: consta, no Projeto Básico da Obra, que o objetivo seria a "construção de prédio destinado à Unidade de Ensino e Docência – UED", cuja justificativa seria ampliar "a capacidade do Campus Universitário Darcy Ribeiro com novos espaços para as atividades de sala de aula (11), sala de informática (2), biblioteca e auditório, salas de professores (16, sendo dois docentes em cada) e salas multiusos para reuniões e estudos de grupo". Atualmente, tal prédio é destinado às sedes dos Departamentos de Ciência da Computação e Estatística. Não obstante a inexistência do estudo de demanda também neste processo (originalmente destinado a uma UED), é forçoso dizer que o prédio foi construído sem levar em conta a demanda dos alunos e integrantes dos departamentos que hoje o ocupam.

Importante ressaltar que o foco do presente registro não é questionar a transferência, em si mesma, entre as unidades acadêmicas da FUB. Tal feito, inclusive, demonstra a preocupação da Universidade em aproveitar, da maneira administrativamente mais conveniente, os espaços disponíveis. O que se aponta aqui é justamente a necessidade que se teve de realocar esses espaços (estando os mesmos já construídos), o que foi possível graças ao contexto de relativa facilidade orçamentária e financeira da época – caso do REUNI – que permitiu à FUB construir unidades acadêmicas sem a preocupação de haver superdimensionamento/subutilização dos espaços construídos.

Cabe mencionar o trecho da resposta da FUB quando informa que “foi elaborado um estudo de ocupação de tempos e espaços ocupados pelas disciplinas do BAES que subsidiou a proposta de transferência das unidades de apoio acadêmico instalados no BSAN para o ICC”. É inegável que o ato de otimizar a utilização de espaços disponíveis mediante estudo prévio se constitui em boa prática de gestão. Porém, cabe trazer a lume o quão importante se faz a proatividade da Administração, no sentido de se antecipar às necessidades, ainda mais na atual conjuntura, marcada por fortes restrições orçamentárias.

Com relação à alteração da finalidade do prédio do BAES – não obstante os benefícios trazidos para a gestão administrativa da FUB, em termos de alocação de espaço – é de se ressaltar que a realização dos estudos prévios de demanda poderia ter influenciado diretamente nas características arquitetônicas do prédio e, conseqüentemente, nos custos da obra, uma vez que um prédio destinado exclusivamente a unidades administrativas difere sobremaneira de um prédio destinado a salas de aula.

Assim, as alterações realizadas somente reforçam a existência de falhas no planejamento, sobretudo no que diz respeito à definição de prioridades para a ocupação dos espaços e na respectiva alocação dos recursos orçamentários para construção de novas unidades acadêmicas/administrativas. A definição dessas prioridades teria sido facilitada caso houvesse a realização dos estudos de demanda.

De forma complementar ao já exposto, cabe destacar que o Plano de Obras 2017 da FUB foi aprovado, por meio da Resolução do Conselho de Administração nº 20/2017, de 07/04/2017, sem indicação de que tenha havido estudos prévios que justificassem cada demanda ali registrada. O documento, na verdade, apresenta o “registro de demandas e necessidades de obras e reformas cadastradas na Diretoria de Planejamento e Projetos – DIPRO/CEPLAN, utilizando o Sistema Eletrônico de Informação – SEI”, ou seja, trata-se de uma priorização dos projetos de futuras obras a serem realizadas pela FUB, em todos os seus *campi* e demais áreas de sua propriedade, mas sem indicar como foram geradas aquelas demandas; e sem avaliar se elas ainda são pertinentes frente à realidade da Unidade.

## **2. Obras em andamento na FUB com repactuação frequente de prazos e valores; e conseqüente indisponibilidade das instalações ao público no prazo previsto. Obras interrompidas com previsão de retomada no Plano de Obras da unidade, porém com baixa probabilidade de implementação em curto prazo devido a limitações orçamentárias.**

Com o intuito de verificar o atual andamento das obras e das grandes reformas contratadas pela FUB, visando detectar eventuais atrasos injustificados na sua execução, bem como prejuízos financeiros e/ou sociais decorrentes, foram selecionadas 5 dessas obras e reformas – com base em visita *in loco* – e analisados os respectivos processos.

Verificou-se que a totalidade das obras se encontra dentro do prazo de execução, embora tenham ocorrido aditivos com o intuito de prorrogar os prazos inicialmente pactuados. Há, também, perspectiva de novos atrasos.

Não se verificou a ocorrência de prejuízos financeiros imediatos. Contudo, foram recorrentes os termos aditivos já formalizados ou previstos, com impactos financeiros decorrentes de adequação ao projeto inicial. Não se diagnosticou modificação de grande monta frente ao objeto contratado.

O prejuízo social diagnosticado decorre da indisponibilidade dos imóveis para uso nas atividades da FUB, sobretudo as de ensino e pesquisa.

Em síntese, temos os seguintes apontamentos:

- a. Departamento de Engenharia Florestal: houve repactuação de prazo e está prevista repactuação de valor por adaptações ao projeto; constata-se o risco de não haver o recebimento definitivo da obra na data prevista; observa-se a necessidade de acompanhamento do Fiscal de Obras, no sentido de detectar causas da lentidão da obra e intervir junto à empresa para garantir o cumprimento do prazo, ou, se for o caso, aplicar as penalidades contratuais.
- b. Laboratórios de Ensino e Graduação – Faculdade de Tecnologia: a obra em questão foi objeto de paralisação por determinação judicial, ocasionando repactuação de seu prazo, contudo a obra foi rapidamente retomada; também foi objeto de repactuação de valores por adaptação ao projeto; a Diretoria de Obras da FUB diagnosticou uso de material diferente do especificado e atrasos durante sua execução, contudo – aparentemente superados os problemas – afirmou que a obra está concluída, com previsão de entrega definitiva em 30/08/2018.
- c. Laboratórios de Ensino e Graduação – Faculdade de Ciências da Saúde: houve repactuação de prazo e está prevista repactuação de valor por adaptações ao projeto; a Diretoria de Obras informou que a referida obra se encontra 100% concluída, com previsão de entrega definitiva em 15/08/2018; destaca-se, portanto, que a alteração proposta, com impacto financeiro, foi realizada antes de sua apreciação e aprovação pelas instâncias superiores.
- d. Laboratório de Desenvolvimento de Transportes e Energias Alternativas – Faculdade do Gama: a Diretoria de Obras da FUB informa que a referida obra se encontra 10% concluída, com previsão de entrega definitiva em 13/03/2019; não houve, até a data dos trabalhos de auditoria, aditivos ao contrato, seja de prazo, seja de valor, e as obras seguem seu curso normal.
- e. Reforma das Salas de Professores, blocos “A”, “B” e “C” - Fac. de Ciências da Saúde: houve repactuação de prazo e está prevista repactuação de valor por adaptações ao projeto; a Diretoria de Obras informa que a referida obra se encontra 100% concluída, com previsão de entrega definitiva em 15/07/2018; Destaca-se, portanto, que a alteração proposta, com impacto financeiro, foi realizada antes de sua apreciação e aprovação pelas instâncias superiores e, inclusive, antes da manifestação da Procuradoria Jurídica.

Com o objetivo de verificar, ainda, a ocorrência de prejuízos financeiros ou sociais decorrentes da paralisação de obras, bem como as ações tomadas pela FUB no tocante à sua retomada, foram selecionadas duas delas, considerando visita *in loco*, realizada em 21/03/2018.

A retomada de ambas as edificações está prevista no Plano de Obras 2017 da FUB, contudo com baixa probabilidade de implementação em curto prazo devido a limitações orçamentárias.

Em síntese, temos os seguintes apontamentos:

- f. Laboratório Analítico de Geociências: trata-se de obra decorrente de pactuação por Termo de Cooperação entre a FUB e a Petrobrás, em julho de 2010, em que a última seria responsável por cerca de 67% dos recursos financeiros necessários à sua execução; houve morosidade para lançamento do edital de licitação, o que ocorreu somente em outubro de 2012; após, houve desistência da empresa vencedora e republicação do edital para contratação de outra, o que ocorreu em agosto de 2013; a assinatura do contrato se deu em janeiro de 2014, com prazo de execução até setembro do mesmo ano; porém houve diversas ocorrências de atraso, que ocasionaram algumas advertências à empresa contratada e, por fim, rescisão unilateral do contrato pela FUB; o Termo de Cooperação chegou ao fim, com a devolução do saldo da Petrobrás, impossibilitando a conclusão da obra nos termos pactuados; em junho de 2016, foram iniciadas tratativas para a retomada da obra com recursos exclusivos da FUB; avaliou-se que as fundações da edificação estão em bom estado; e o Laboratório de Geociências está contemplado no Plano de Obras de 2017 da FUB, mas sua execução carece de disponibilidade orçamentária.
- g. Unidade de Administração e Serviços: trata-se de prédio cuja aparência é de avançada etapa de construção, porém abandonado há mais de uma década, outrora pertencente à FUBRA (antiga fundação de apoio vinculada à FUB, e que foi extinta), e que foi incorporado ao patrimônio da FUB; entretanto, segundo a unidade, foram diagnosticadas diversas patologias estruturais que impedem sua utilização; seu reaproveitamento consta do Plano de Obras de 2017 da FUB, com orçamento já estimado, em desalinho com outro ato da própria administração, qual seja o de ter autorizado a contratação de empresa para execução de ensaios e elaboração de laudo de segurança estrutural para a edificação, a fim de avaliar se o imóvel é passível de recuperação.

Depreende-se que, dentre as obras, a que apresenta maior prejuízo social é a do Laboratório Analítico de Geociências, seja pelo tempo decorrido de seu início, sem uso pela comunidade acadêmica, seja pela falta de previsão para sua efetiva conclusão. Também se ressalta: a perda da possibilidade de cofinanciamento dessa obra pela Petrobrás; e os gastos já despendidos, de mais de R\$ 500 mil.

Maiores detalhes dos apontamentos das 7 obras deste item constam no Anexo I deste relatório.

### **3. Aluguéis de maior monta são contratados conforme valores de referência e são periodicamente repactuados, entretanto as repactuações não foram fiéis às cláusulas contratuais. Devolução de imóveis alugados por restrição orçamentária.**

Foram selecionados 3 processos de locação de imóveis de terceiros, isto é, para uso da FUB, com a finalidade de verificar a aderência dos valores contratuais das locações a valores de referência (praticados no mercado); bem como verificar se esses valores sofrem reajustes periódicos, na forma contratual.

*Quadro 2 – Processos de aluguéis pagos pela FUB analisados pela equipe de auditoria*

<b>Processo</b>	<b>Imóvel / Finalidade</b>	<b>Valor mensal inicialmente contratado</b>
23106.026764/2012-57	Galpão - Armazenamento do acervo documental do CESPE	33.000,00
23106.020109/2010-51	Galpão - Armazenamento de equipamentos de grande porte – Faculdade do Gama (Contrato 013/2010)	5.000,00
23106.009906/2015-00	Galpão - Guarda de equipamentos, móveis e materiais, que estavam anteriormente guardados no prédio do antigo Fórum – Faculdade do Gama (Contrato 160/2015)	9.500,00

*Fonte: Elaborado pela CGU, com base nos processos solicitados*

Quanto à conformidade dos valores contratados a valores de mercado/de referência, observou-se que a totalidade dos contratos analisados foi firmado mediante consulta prévia de imóveis disponíveis, e mediante comparativo de valores entre imóveis de características similares ao pretendido, existentes no mercado; ou foi informada a impossibilidade de competição por ausência de alternativas no mercado imobiliário. No que diz respeito às repactuações de valor, são previstas em todos os contratos analisados e tem sido regularmente aplicadas, via de regra, pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM). Contudo diagnosticou-se exceções, detalhadas a seguir.

A previsão de reajuste do Contrato 013/2010 vem explicitada em sua cláusula quarta, a qual estabelece que “o valor do presente contrato só poderá ser reajustado após um ano da data de sua assinatura e o índice a ser utilizado será o IGPM/FGV ou outro índice que vier a substituí-lo”.

Todos os reajustes passaram pelo crivo da Procuradoria Jurídica da FUB antes de sua efetivação. Entretanto, houve um reajuste, em 2015, que destoava da cláusula pactuada contratualmente; e um desconto solicitado e acatado, em 2018, devido a dificuldades orçamentárias da FUB. O quadro a seguir apresenta os reajustes, sempre anuais, aplicados desde a assinatura do contrato até a data atual:

Quadro 3 – Reajustes e respectivos índices aplicados ao contrato de locação.

Data do Reajuste	Valor Inicial (Anual)	Índice de Reajuste (IGPM)	Valor Anual Reajustado
01/04/2011	60.000,00	9,1725%	65.503,56
01/04/2012	65.503,56	2,8619%	67.378,20
01/04/2013	67.378,20	7,9000%	72.701,04
01/04/2014	72.701,04	5,1465%	76.442,64
01/04/2015	76.442,64	Avaliação a valor de mercado	126.000,00
31/03/2016	126.000,00	10,5400%	139.280,40
31/03/2017	139.280,40	7,8198%	149.294,40
31/03/2018	149.294,40	Desconto de 10%	134.364,96

Fonte: Processo nº 23106.020109/2010-51.

A “avaliação a valor de mercado”, é o motivo do reajuste ocorrido em 01/04/2015. Trata-se de atualização do valor requerida pelo locador do imóvel, em 06/03/2015, e acompanhada do Laudo de Avaliação da Câmara de Valores Mobiliários do Distrito Federal, o qual, após aplicação de métodos matemáticos e estatísticos sobre os dados coletados a respeito de imóveis localizados na cidade do Gama/DF, concluiu que o valor final para locação do imóvel seria de R\$ 12.000,00.

Quanto aos aspectos legais, o reajuste encontrou posição favorável da Procuradoria Jurídica da FUB, conforme Parecer nº 193/2015, de 20/03/2015, desde que, com a devida verificação da Administração, quanto ao valor, “*aferindo, o quanto possível, se o preço proposto pela locadora se encontra no patamar do valor de mercado, a despeito da avaliação prévia que foi providenciada pela contratada*”. Desta feita, a Faculdade do Gama, por meio de seu Diretor, em 24/03/2015, informou que a respeito da requerida pesquisa de mercado, “*não há imóvel similar para locação na região do Gama*” e que “*levando em consideração os princípios da economicidade, interesse público e não viabilidade financeira e operacional da universidade de ser realizada a mudança para outro local*”, solicita que “*seja encaminhado a locatária uma proposta de locação mensal viável para a instituição*”. Procedendo dessa forma, e aceita a proposta pela imobiliária, o valor mensal reajustado naquela ocasião passou a ser de R\$ 10.500,00 e, não, R\$ 12.000,00. Ainda assim, houve um aumento substancial de 65% no valor inicialmente pactuado.

Admitindo-se que o galpão seja o único a atender à administração, trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, a qual deve ser fundamentada e, para isso, a administração deveria realizar, por si própria, avaliação de adequação do valor pago. Ocorre uma indesejada dependência de imóvel de terceiro, cujo valor – suponha-se o dono cobrar o valor que o convém – terá de ser arcado por interesse público. Ainda assim, caberia ponderar acerca de uso de outros galpões eventualmente mais baratos, não apenas nas adjacências do *campus*, ainda que fosse necessário arcar com custos de transporte.

Com relação ao “desconto de 10%” obtido no reajuste ocorrido em 31/03/2018, trata-se de pleito do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional e do Decanato de Administração e Finanças, evidenciando “*a situação de escassez*”

orçamentária desta Universidade, que não permite a manutenção das despesas no patamar atual”, acatado pela imobiliária.

Quanto ao Contrato 160/2015, a previsão de reajuste do valor contratual vem explicitada em sua cláusula quarta, a qual estabelece que “o valor do contrato só poderá ser ajustado após um ano da data de sua assinatura e o índice a ser utilizado será o IGPM/FGV ou outro índice que vier a substituí-lo.”

O único reajuste aplicado até então passou pela prévia apreciação da Procuradoria Jurídica da FUB.

Em 07/11/2017, foi firmado o Segundo Termo Aditivo ao contrato, que prorroga a vigência até 09/11/2018. Porém, não houve reajuste do valor, tendo em vista que o índice IGPM estava negativo. No entanto, entende-se que a FUB poderia ter aplicado o índice IGPM negativo, com vistas a obter a diminuição do valor da locação para aquele período.

É importante frisar que, no Plano de Obras da FUB, há projeto para substituir a dependência dos galpões alugados na Região Administrativa do Gama, porém sem previsão de conclusão.

Por fim, ao ser questionada sobre a existência de estudos em andamento, visando à primeira locação de imóveis para atender a novas necessidades da Universidade, a FUB informou que, além de não haver tais demandas, dois imóveis locados já se encontram em processo de devolução. São eles:

Quadro 4 – Imóveis alugados em processo de devolução.

Processo de locação	Finalidade	Processo de entrega
23106.004046/2012-24	Aluguel de sala para desempenho de atividades do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG/UnB	23106.038973/2017-95
23106.016426/2013-25	Aluguel de casa para desempenho de atividades da Faculdade de Planaltina	23106.039264/2018-16

Fonte: Resposta da FUB à SA 201800639/003.

Os principais motivos apontados para as devoluções são: restrição orçamentária; e devolução de espaço anteriormente ocupado pelo CEBRASPE, com capacidade para abrigar o CEAG/UnB.

Maiores detalhes dos apontamentos sobre alugueis pagos pela FUB constam do Anexo II deste relatório.

**4. Ausência de pagamento, pelo CEBRASPE, pelo uso de bens móveis e imóveis da FUB e pagamento parcial em relação aos bens intangíveis; assunção, pela FUB, de obrigações relativas a pagamento de aluguel, sem a devida contrapartida por parte do CEBRASPE; e previsão de construção de imóveis para utilização pelo CEBRASPE no plano de obras da FUB.**

Em decorrência de auditoria de conformidade, realizada em 2009 pelo TCU, foi determinado à FUB, por meio do Acórdão 3005/2009 – Plenário, que observasse os parâmetros legais que disciplinam o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso (GECC) ao remunerar os servidores que executavam atividades do Cespe/UnB. Contudo, a forma e o valor da GECC não eram considerados adequados naquele momento pela FUB. De acordo com o TCU:

*“3. Verificou-se que o Cespe realizava pagamentos – decorrentes da realização de concursos – a servidores lotados em outras unidades da FUB (item 4.3.1 do relatório) e a servidores lotados no próprio Centro (item 4.3.2 do relatório).*

*4. No primeiro caso, relativo aos servidores lotados em outras unidades da FUB, a auditoria constatou que a Lei 11.314/2006, a qual incluiu a GECC na Lei 8.112/90, o Estatuto dos Servidores Civis, dava amparo legal à remuneração por participação em atividades tais como composição de bancas examinadoras, correção de provas discursivas, julgamento de recursos de candidatos e realização da logística de preparação, aplicação, fiscalização e avaliação de concursos. Todavia, estabeleceu como requisitos a eventualidade (**caput** do art. 76-A da Lei 8.112/90), a quantidade máxima de horas trabalhadas (inciso II do referido dispositivo) e o valor máximo a ser recebido por hora (inciso III). Destaca-se ser esta quantia inferior ao usualmente praticado pelo Cespe em atividades que exigem maior qualificação.*

*5. O relatório da fiscalização, porém, aponta que a sistemática que a FUB vinha adotando consistia em remunerar tais atividades como prestação de serviços, sem observar o disposto na legislação.*

*6. No segundo caso, referente aos servidores lotados no Cespe, a FUB considera razoável que esses sejam adicionalmente remunerados pela execução dos mencionados serviços, devido, segundo a Fundação, ao porte e à complexidade técnica dos eventos promovidos pelo Centro. Assim, a sistemática de pagamento consistiria na emissão de ordens bancárias em favor do servidor. A auditoria não encontrou, todavia, amparo legal para tais gratificações, já que no inciso III do caput do art. 76-A consta que a GECC só pode ser fornecida aos servidores participantes da logística de preparação e realização de concursos públicos quando tais atividades não estiverem incluídas entre suas atribuições permanentes.*

7. O relatório de auditoria ressaltou as peculiaridades e a importância das atividades do Cespe ao propor recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e ao Ministério da Educação (MEC) para que adequassem a legislação da GECC, levando em consideração:

a) que as sucessivas demandas de trabalho adicional aos servidores da FUB não poderiam, devido à realização continuada de concursos públicos e de avaliações educacionais de âmbito nacional, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), se encaixar no requisito da 'eventualidade', exigido pela legislação atual;

b) que a vedação estabelecida no inciso III do artigo 76-A da Lei 8.112/90 impossibilitaria a realização de pagamentos adicionais aos servidores do Cespe;

c) que os limites estipulados para os valores máximos por hora trabalhada na legislação atual não seriam compatíveis com a complexidade dos trabalhos e com a qualificação exigida dos servidores.

Diante da negativa de o Ministério do Planejamento fazer ajustes na regulamentação da GECC, a FUB optou, em um primeiro momento, por transformar o Cespe em empresa pública – o que não ocorreu – e, posteriormente em Organização Social. Dessa forma, haveria a possibilidade de exercer suas atividades em formas e valores que considerava justos, sem descumprir disposições legais.

A partir de 19/08/2013, houve, de fato, alteração da figura jurídica do CESPE/UnB, por meio do Decreto nº 8.078/2013, qualificando-o como Organização Social, pessoa jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos<sup>1</sup>, sob a denominação de Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE, deixando de ser administrativamente vinculado à FUB e passando a atuar junto a ela mediante o Contrato de Gestão nº 01/14<sup>2</sup>, assinado em 18/02/2014, no qual a FUB figura com uma das intervenientes, sob supervisão do Ministério da Educação.

Nos termos do Relatório de Auditoria Interna da FUB nº 201704, publicado em fevereiro de 2018, cujo objeto de avaliação foi o referido contrato de gestão, **“o Contrato de Gestão nº 01/2014 atribuiu, inequivocamente, à FUB a obrigação de ceder ao CEBRASPE todos os recursos e infraestrutura pertencentes ao CESPE, tais como: marca, patrimônio, servidores, acervo técnico, atestado de capacidade, sistemas tecnológicos, domínios de internet e direitos autorais, de forma a possibilitar ao CEBRASPE o desempenho de atividades com a qualidade idêntica àquela que vinha sendo prestada pelo CESPE”**.

Resumidamente, o contrato de gestão prevê: a cessão onerosa de bens móveis, bens imóveis e de bens intangíveis pela FUB ao CEBRASPE; e cessão de servidores do quadro

---

<sup>1</sup> Conforme estatuto disponível em [http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Estatuto\\_Cebraspe.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/Estatuto_Cebraspe.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/CONTRATO%20DE%20GEST%C3%83O\\_N%C2%BA%201\\_2014%20sem%20os%20anexos.pdf](http://www.cespe.unb.br/cebraspe/arquivos/CONTRATO%20DE%20GEST%C3%83O_N%C2%BA%201_2014%20sem%20os%20anexos.pdf)

da FUB, que assume os ônus decorrentes dessa cessão. Contudo, prejuízos à FUB foram diagnosticados, conforme detalhado a seguir.

#### **4.1. Ausência de pagamento em razão da cessão onerosa de bens imóveis ao CEBRASPE.**

No início da vigência do Contrato de Gestão, apesar da previsão de cessão onerosa dos bens móveis, imóveis e intangíveis – e do tempo decorrido do Acórdão 3005/2009-TCU-Plenário para que a adoção de providências estivesse mais pormenorizada –, não haviam sido estabelecidas a formalização da cessão dos imóveis e as métricas para remuneração do CEBRASPE à FUB. Posteriormente, a FUB retomou a discussão da cessão onerosa, autorizando-a por meio da Resolução do Conselho Diretor nº 008/20163, de 24 de maio de 2016; e contratou empresa para avaliação do valor dos alugueis dos imóveis utilizados pelo CEBRASPE entre 2014 e 2017. Contudo, a formalização contratual ainda resta pendente.

De acordo com análise processual contida no Relatório de Auditoria Interna da FUB nº 201704, o valor devido no período, atualizado até janeiro de 2018, foi de mais de R\$16,5 milhões, pelo uso dos imóveis no “Campus Darcy Ribeiro”, “SCS Edifício OK” e “SCLN 406 - Bl. A”, os dois últimos utilizados apenas parcialmente no referido período, com sua devolução à FUB.

Nos termos da referida auditoria:

*“Não foram encontrados elementos nos processos administrativos analisados que comprovem a realização de pagamentos em decorrência da cessão onerosa de bens imóveis prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014.*

*As tratativas para assinatura do contrato de cessão onerosa dos bens imóveis não foram finalizadas e o termo ainda não foi firmado.*

*Foi apurado pela Secretaria de Gestão Patrimonial da FUB um débito de R\$ 16.574.759,50 a ser pago pelo CEBRASPE a título de cessão onerosa dos bens imóveis de propriedade da FUB, correspondente ao período de fevereiro/2014 a janeiro/2018, prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014.*

*A ausência de cobrança dos valores devidos pelo CEBRASPE a título de cessão onerosa de bens imóveis, prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014, poderá acarretar em responsabilização dos gestores por atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, previstos na lei nº 8.429, de 1992, art. 10, incisos IV e VII.”*

Devido à ausência de pagamento do CEBRASPE em favor da FUB, no que se refere à utilização dos bens imóveis pelo Centro de Pesquisa, a Auditoria Interna recomendou:

---

<sup>3</sup> [https://www.unb.br/images/conselho\\_diretor/resolucoes/Resolucao\\_do\\_Conselho\\_Diretor\\_0008\\_2016.pdf](https://www.unb.br/images/conselho_diretor/resolucoes/Resolucao_do_Conselho_Diretor_0008_2016.pdf)

- *“efetuar a inclusão do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE) no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), observado os procedimentos previstos na lei 10.522/2002, em relação aos débitos das obrigações decorrentes da cessão onerosa de bens patrimoniais móveis, imóveis e intangíveis de propriedade da FUB para o CEBRASPE, decorrente do Contrato de Gestão nº 01/2014;*
- *“efetuar a cobrança imediata do débito de responsabilidade do CEBRASPE, em uma única parcela, com a respectiva atualização monetária desde a data de sua apuração, relativamente à cessão onerosa dos bens imóveis de propriedade da FUB, correspondente ao período de fevereiro/2014 a janeiro/2018, prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014; e*
- *efetuar a cobrança mensal das parcelas vencidas, a partir de fevereiro/2018, relativamente à cessão onerosa dos bens imóveis de propriedade da FUB, prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014.”*

Dessa forma, conforme apontado pelo Relatório nº 201704, dada a ausência de pagamento dos valores devidos pelo CEBRASPE a favor da FUB, conforme previsão no contrato de gestão nº 01/2014, é imprescindível o pronto atendimento das recomendações propostas pela Auditoria Interna da FUB.

Registra-se que, em abril de 2018, foi encaminhada planilha atualizada para o CEBRASPE com minuta de contrato a ser firmado, porém este discordou da metodologia de preço estipulado pela FUB quanto ao imóvel do *campus* Darcy Ribeiro, conforme se depreende de documentos encaminhados à equipe de auditoria, os quais datam até agosto de 2018. Por se tratar do principal imóvel em comento, não houve acordo entre as partes para a celebração contratual.

Caso permaneça o impasse, deve a FUB comunicar os prejuízos decorridos ao órgão supervisor do contrato de gestão, a fim de que sejam adotadas as medidas previstas nos arts. 9º, 10 e 16 da Lei 9.637/1998.

#### **4.2 Ausência de pagamento em razão da cessão onerosa de bens móveis e pagamento parcial em relação à cessão dos bens intangíveis**

Embora não seja o objeto focal da presente auditoria anual de contas, o Relatório nº 201704 da Auditoria Interna da FUB trata, ainda, da cessão de bens móveis e da cessão de bens intangíveis da FUB ao CEBRASPE, ambas autorizadas também pela Resolução do Conselho Diretor nº 008/2016.

No tocante aos bens móveis, assim como apontado no caso dos imóveis, o aludido relatório aponta que *“não foram encontrados elementos nos processos administrativos analisados que comprovem a realização de pagamentos em decorrência da cessão onerosa [...] prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014”* e que *“as tratativas para assinatura do contrato de cessão onerosa dos bens móveis não foram finalizadas e o termo ainda não foi firmado”*. Em apuração realizada pelo DAF, o valor a ser pago pelo CEBRASPE, relativo ao período de fevereiro de 2014 a dezembro de 2017, é de R\$12,8 milhões.

No tocante aos bens intangíveis, a Resolução do Conselho Diretor nº 008/2016 definiu, como forma de retribuição pela cessão onerosa, o percentual de 6% ao ano sobre o faturamento líquido do Cebraspe até dezembro de 2016, período após o qual o percentual deveria ser objeto de reavaliação pelo seu Conselho Diretor.

De imediato, cumpre destacar que, com a cessão dos direitos do Cespe, a FUB: deixa de arrecadar diretamente recursos ao caixa do Tesouro pela realização de suas atividades, a exemplo de concursos públicos e eventos; vê-se obrigada a ceder seus servidores e o respectivo capital intelectual – assumindo o ônus da cessão – para a adequada continuidade dos serviços prestados pelo CEBRASPE; e mantém o passivo – jurídico, de alugueis, etc. – das atividades do CESPE, arcando com seus custos. Portanto, premente seria que o valor recebido pela cessão de seu intangível fosse compatível com o seu legado. Entretanto, a forma de fixação da remuneração por seus bens intangíveis – percentual da receita líquida do CEBRASPE – sequer garante remuneração à FUB.

A despeito disso, segundo registros contidos no relatório nº 201704 da Auditoria Interna, apurou-se receita líquida de R\$989,9 milhões nos exercícios de 2014 a 2016, com o que o valor a ser pago para a FUB deveria ser de R\$59,3 milhões, conforme quadro abaixo.

Tabela 1 – Valores devidos à FUB pelo uso de seu patrimônio intangível relativos ao Cespe

Ano	Base de Cálculo (R\$)	Valor devido à FUB – 6% (R\$)
2014	336.117.147,00	20167.028,82
2015	370.119.022,27	22.207.141,34
2016	283.698.699,72	17.021.921,97
TOTAL	989.934.868,72	59.396.092,12

Fonte: Relatório de Auditoria Interna nº 201704

Referido valor foi objeto do Contrato nº 170/2016, firmado entre FUB e CEBRASPE, com o montante acima sendo dividido em 12 parcelas.

Os seguintes apontamentos foram realizados pela Auditoria Interna: parcelamento de dívida contratual sem amparo legal; apuração do valor total devido (quadro acima) e das parcelas previstas no Contrato nº 170/2016 sem a respectiva atualização monetária; e pagamento parcial do montante devido apurado para o período de 2014 a 2016, no total de R\$ 24.747.381,80 (41,7%) até maio de 2017 e posterior interrupção dos pagamentos.

Ademais, nos termos do relatório, foram efetuados pagamentos pelo CEBRASPE dos “royalties” relativos ao período de dezembro de 2016 – quando deveria haver reavaliação do percentual definido pelo Conselho Diretor – a abril de 2017, quando também interrompeu esse pagamento. Segundo o relatório, a FUB emitiu Ofícios nº 0627 2017/FUB-UnB, de 20/09/2017, solicitando a suspensão temporária do pagamento relativo à cessão de bens intangíveis “em razão da necessidade de formalizar instrumento legal entre a UnB e o CEBRASPE que possa sustentar eventual compensação de dívidas entre as partes” e, posteriormente, o Ofício nº 050/2018, de 23/01/2018, no qual “solicitou a imediata retomada dos pagamentos pelo CEBRASPE das parcelas fixas [de 2014 a 2016] e variáveis [a partir de 2017] relativas ao Contrato nº170/2016”.

Devido aos apontamentos, a Auditoria Interna recomendou, além do disposto no item 2.1:

- *efetuar a cobrança imediata do débito de responsabilidade do CEBRASPE, em uma única parcela, com a respectiva atualização monetária desde a data de sua apuração, relativamente à cessão onerosa de bens intangíveis prevista no Contrato de Gestão n°001/014 e formalizada no Contrato n° 170/2016;*
- *alterar a redação do §10 da cláusula terceira do Contrato n° 170/2016, objetivando excluir a previsão de parcelamento do débito apurado em doze parcelas iguais, mensais e sucessivas, considerando a ausência de amparo legal para a respectiva avença;*
- *efetuar a cobrança imediata dos valores relativos à atualização monetária, segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, das cinco parcelas fixas pagas pelo CEBRASPE, desde a data de sua apuração, relativamente à cessão onerosa de bens intangíveis prevista no Contrato de Gestão n° 001/2014 e formalizada no Contrato n° 170/2016;*
- *efetuar a cobrança imediata do débito de responsabilidade do CEBRASPE, em uma única parcela, com a respectiva atualização monetária desde a data de sua apuração, relativamente à cessão onerosa dos bens móveis de propriedade da FUB, correspondente ao período de fevereiro/2014 a dezembro/2017, prevista no Contrato de Gestão n° 01/2014;*
- *efetuar a cobrança da parcela de responsabilidade do CEBRASPE, referente ao mês de janeiro/2018, com a respectiva atualização monetária, relativamente à cessão onerosa dos bens móveis de propriedade da FUB, prevista no Contrato de Gestão n° 01/2014;*
- *e efetuar a cobrança mensal das parcelas vincendas, a partir de fevereiro/2018, relativamente à cessão onerosa dos bens móveis de propriedade da FUB, prevista no Contrato de Gestão n° 01/2014.”*

Igualmente ao apontamento do item 4.1, dada a ausência de pagamento dos valores devidos pelo CEBRASPE a favor da FUB no tocante aos bens móveis e o pagamento parcial em relação aos bens intangíveis, conforme previsão no contrato de gestão n° 01/2014, é imprescindível o pronto atendimento das recomendações propostas pela Auditoria Interna da FUB.

Até o fechamento desse relatório, não foram apresentadas medidas efetivas de resolução dos fatos apontados.

#### **4.3 Previsão, em plano de obras da FUB, de construção de imóveis a ser utilizado pelo CEBRASPE.**

O Plano de Obras 2017 da FUB registra a demanda pela construção de obra denominada “Cespe Galpão”, com área de 1.030 m<sup>2</sup> e custo estimado de R\$ 2.575.000,00 – valor, inclusive, menor do que o já desembolsado ao longo dos últimos 6 anos por aluguel de galpão com a mesma finalidade, conforme abordado no item 4.4.

Questionada a esse respeito durante a auditoria, a FUB informou que a obra mencionada se trata de “galpão para abrigar o arquivo do CESPE”. Na mesma resposta, a FUB informa que “as ações relativas ao CESPE são tratadas atualmente pelo CEBRASPE e não pela FUB. Portanto, não dispomos de informações sobre medidas para priorizar e executar essa obra”.

Aqui, tem-se uma incoerência, pois a FUB, ao mesmo tempo em que reconhece não ter gestão sobre as ações do CESPE/CEBRASPE, mantém, em seu Plano de Obras, a intenção de desembolsar recursos em prol de obras daquele Centro, dispondo de seus recursos, inclusive de servidores do seu setor de obras e de terreno de seu *campus*.

Além do galpão, há outras duas demandas por obras do CESPE que a FUB incluiu e aprovou em seu Plano de Obras 2017; e também despesa prevista com atendimento a necessidade de adequação proposta pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal - CBMDF.

Todas as demandas somadas perfazem um custo estimado de R\$ 15.594.628,72, a serem financiadas, provavelmente, com recursos da FUB, já que estão previstas em seu Plano de Obras.

*Quadro 5 – Obras da FUB relacionadas ao CESPE/CEBRASPE*

<b>Demanda</b>	<b>Custo Estimado (R\$)</b>
CESPE Galpão	2.575.000,00
CESPE Administrativo	11.623.725,00
CESPE Expansão	3.508.878,76
Atendimento à notificação do CBMDF - CESPE	541.153,72

*Fonte: Plano de Obras 2017 da FUB*

No tocante ao atendimento à notificação do CBMDF, trata-se da obra de menor custo, a fim de realizar adaptação a imóvel já existente da FUB, cedido ao CEBRASPE, tratando-se, pois, de seu próprio patrimônio.

O galpão para arquivo de documentos do CESPE faz sentido no tocante ao legado desse Centro, quando de sua gestão pela FUB, porém terá utilidade limitada em função do tempo, na medida em que os documentos mantidos não mais forem necessários. Deve haver avaliação dos impactos financeiro, orçamentário e de espaço físico da Universidade frente aos demais objetivos e obras previstas nos planejamentos efetuados pela unidade.

Os demais dois projetos, atualmente, não dizem respeito a atividades da FUB.

Ao aprovar Plano de Obras contendo a previsão de mais investimentos com o CESPE, cuja gestão, hoje, se encontra a cargo do CEBRASPE, que é Organização Social de Direito Privado, a FUB vai na contramão da suposta racionalização e desburocratização que adviria com a formalização do Contrato de Gestão. Ressalte-se que o Contrato de Gestão nº 01/14 não prevê a obrigatoriedade de a FUB alocar recursos próprios com a construção de novas unidades ou expansão da sede existente para atender às necessidades CESPE/CEBRASPE.

#### **4.4 Pagamento, pela FUB, de aluguel de galpão, cujo uso é do Cespe/CEBRASPE. Intenção de prorrogação do contrato por prazo indeterminado.**

Em 26/09/2012, foi assinado contrato de locação de imóvel entre a FUB e a empresa Kozcoe Engenharia Ltda (CNPJ 00.606.194/0001-73), cujo objeto é a “*locação do imóvel situado na ADE – Conjunto 01, Lote 03, Águas Claras-DF*”, para abrigar o arquivo do Centro de Promoção e de Seleção de Eventos (CESPE), Unidade Gestora então vinculada à FUB (UG 154079). Importa frisar que, no momento da contratação, não havia perspectiva de continuidade de atuação do CESPE/UnB como parte integrante da FUB por longo período, tendo em vista os desdobramentos decorrentes do Acórdão 3005/2009-TCU-Plenário.

O valor mensal da locação foi, inicialmente, de R\$ 33.000,00 (R\$ 396.000,00 anuais). Ao longo do contrato foram firmados os seguintes termos aditivos:

*Quadro 6 – Vigência de aluguel do galpão do CESPE/CEBRASPE*

<b>Termo Aditivo</b>	<b>Data da Assinatura</b>	<b>Vigência</b>
1º	24/09/2013	26/09/2014
2º	25/09/2014	25/09/2015
3º	25/09/2015	25/09/2016
4º	25/09/2016	24/09/2017
5º	25/09/2017	24/09/2018

*Fonte: Processo nº 23106.026764/2012-57*

Conforme já abordado, a partir de 19/08/2013, houve a alteração da figura jurídica do CESPE/UnB, por meio do Decreto nº 8.078/2013, qualificando-o como Organização Social. No Contrato de Gestão firmado, estabelece-se (cláusula quarta, inciso IV) que uma das obrigações da FUB seria:

*“IV – Repassar ao CEBRASPE os recursos existentes na conta única do Tesouro Nacional vinculados à Unidade Gestora CESPE necessários à execução dos contratos que lhe serão sub-rogados”.*

Ademais de haver essa previsão de assunção de receitas, não há, no processo, evidência de formalização da sub-rogação ou outra forma de participação do CEBRASPE nas despesas do contrato de locação para uso do galpão. Isto é, os aditivos continuaram a ser firmados em nome da própria FUB, exclusivamente, assim como os pagamentos continuaram a ser efetuados pela FUB diretamente ao proprietário do imóvel.

Foram realizados os seguintes pagamentos, anuais, diretamente do caixa da FUB (por meio da UG 154079) ao locador do imóvel:

Tabela 2 – Valores desembolsados pelo galpão de arquivo do Cespe/Cebraspe

Ano	Valores Desembolsados (R\$) (Por Nota de Empenho)
2012-2013	363.000,00
2013-2014	137.354,40 278.277,40
2014-2015	473.776,76
2015-2016	277.384,44 194.768,88
2016-2017	323.860,44 70.408,14 87.615,24
2017-2018*	213.017,26 42.302,41 169.209,64
<b>Total Desembolsado</b>	<b>2.630.975,01</b>

\*Posição em 12/07/2018.

Fonte: DAF/DCF, em resposta à SA 201800639/011.

Assim, considerando a data de assinatura do Contrato de Gestão, tem-se que a FUB realizou pagamentos ao locador na ordem de R\$ 1.852.343,21 sem que o contrato tivesse sido sub-rogado ao CEBRASPE ou, ainda, sem que houvesse registro de ressarcimento à FUB pelo uso.

Ainda a respeito do contrato de locação, a sua cláusula sexta dispõe que o mesmo poderia ser prorrogado “por iguais e sucessivos períodos até o limite de 60 meses” (cláusula sexta). Considerando tal dispositivo, é de se supor que o contrato será objeto de avaliação e possível licitação, tendo em vista que já se encontra vigente o 5º Termo Aditivo, com vigência até 24/09/2018. No entanto, quando da minuta deste mesmo Termo Aditivo, constatou-se a intenção da FUB em alterar o contrato principal, no sentido de prorrogá-lo por tempo indeterminado, no que houve concordância parcial da Procuradoria Jurídica da FUB, que entendeu não haver obstáculos legais à alteração pretendida; mas alertou quanto à possibilidade, nesse caso, de o locador retomar o imóvel a qualquer tempo, devendo a Administração “sopesar se é vantajoso para as atividades do Centro a fixação da locação por prazo indeterminado, pois, poderá ser tomada de surpresa a uma desocupação compulsória no prazo fixado no art. 57” (da Lei de Locações, aplicável ao caso).

A opinião da equipe de auditoria, contudo, diverge, em partes, do posicionamento acima exposto.

Primeiramente, lembra-se que a licitação é regra e deve ser realizada quando da primeira locação. Nos termos da Lei 8.666/93, art. 2º:

*“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e **locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.**”*

Embora tal dispositivo não disponha a que tipo de locação se refere – equipamentos, imóveis, móveis –, temos, no art. 24, X, da mesma Lei, uma das hipóteses de ressalva mencionadas no art. 2º:

**Art. 24. É dispensável a licitação:**

[...]

**X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;**

Da análise do excerto acima, tem-se por dedução lógica que, se há hipótese de exceção, para a qual se dispensa a licitação para locação de imóvel, então pode-se depreender que a regra seja o oposto, isto é, a realização de licitação para tal finalidade. De fato, esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, a exemplo da determinação contida no Acórdão 3561/2009 – 1ª Câmara:

*“1.5. Determinações:*

*1.5.1. ao [...] que realize o devido procedimento licitatório, ao proceder à compra ou à locação de imóvel, e somente utilize o art. 24, inciso X, da n. Lei n. 8.666/1993, quando identificar um imóvel específico cujas instalações e localização evidenciem que ele é o único que atende o interesse da administração, fato que deverá estar devidamente demonstrado no respectivo processo administrativo”*

Ademais, nos termos do art. 24, X, da Lei 8.666/93, a dispensa de licitação só é possível, dentre outros condicionantes, para o atendimento das finalidades precípuas da administração, ao passo que o galpão é utilizado para arquivo de documentos de atividades que sequer a FUB continua a executar, pois as transferiu para a Organização Social CEBRASPE.

Ainda na Lei 8.666/93, porém no Capítulo III, que trata dos Contratos, temos a seguinte disposição:

*Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.*

[...]

**§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:**

***I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;***

Com base nesse dispositivo foi fixada a Orientação Normativa AGU nº 6/2009, segundo a qual *“a vigência do contrato de locação de imóveis, no qual a administração pública é locatária, rege-se pelo art. 51 da Lei nº 8.245, d 1991, não estando sujeita ao limite máximo de sessenta meses, estipulado pelo inciso II do art. 57, da Lei nº 8.666, de 1993”*, com o que se poderia supor válido um contrato por prazo indeterminado.

Contudo, pode-se mencionar também, como norma geral, a expressa vedação de contratação por tempo indeterminado presente no art. 57 da Lei 8.666/93, sem admissão de exceções.

*“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*[...]*

***§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. “***

A contratação por longo prazo, portanto, é possível, porém deve ser fundamentada e motivada por interesse público e atender, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93, *“a observância do princípio constitucional da isonomia”* e *“a seleção da proposta mais vantajosa para a administração”*, isto é, a prorrogação contratual não se justifica sem a observação desses requisitos; e não se admite contrato com prazo de vigência indeterminado.

De forma a elucidar a questão, a AGU emitiu, por meio de sua Câmara Permanente de Licitações e Contratos, o Parecer nº 02/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 21 de maio de 2014, vedando, inclusive, a cláusula de prorrogação automática do contrato, ainda que por prazo determinado, por equiparar-se com contrato com prazo de vigência indeterminado. Nos termos do referido Parecer:

***a) Nos contratos de locação em que a Administração Pública seja locatária, a cláusula de prorrogação automática, ainda que por prazo determinado, não tem amparo legal;***

***b) A fim de evitar constantes procedimentos de prorrogação nas locações, a Administração deve compatibilizar o prazo de vigência contratual com a perspectiva de ocupação, não se limitando aos 60 (sessenta) meses do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 (ON/AGU N° 06/2009);***

***c) No procedimento de prorrogação (renovação) das locações, a Administração deve demonstrar a manutenção de todos os requisitos***

*iniciais da contratação, a exemplo daqueles arrolados no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93;*

Constata-se que em nenhum momento a FUB foi proativa em criar alternativas para se desvencilhar do contrato de aluguel, visando a racionalização de recursos. O presente contrato deve ser objeto de reavaliação, conforme Contrato de Gestão, nos mesmos termos em que contratos e competências foram transferidos do CESPE ao CEBRASPE e que imóveis da FUB foram cedidos de forma onerosa a essa Organização Social.

## **5. Falhas de controle nos processos e contratos de outorga de espaços físicos relacionadas, em especial: à ausência de procedimento licitatório; à ausência de contratos vigentes; aos valores das contrapartidas abaixo de valor de mercado; e à utilização inadequada de convênio para cessões de espaços físicos.**

A fim de avaliar a atuação da Fundação Universidade de Brasília no que se refere à gestão do seu patrimônio imobiliário em uso por terceiros – na ocupação dos espaços físicos para atendimento das demandas da comunidade universitária por serviços nos *campi* –, a equipe de auditoria apreciou:

1. A regularidade de processos de outorgas de espaços físicos a terceiros; e
2. A regularidade da execução contratual dessas outorgas;

A gestão de uso dos espaços físicos pela Universidade de Brasília se torna relevante não só pela materialidade dos imóveis de propriedade da universidade, mas pela relação que a gestão imobiliária guarda direta ou indiretamente com seus objetivos estratégicos de ensino, pesquisa e extensão.

Dessa forma, no tocante à outorga desses espaços a terceiros, realizou-se a avaliação de entidades com e sem fins comerciais, envolvendo:

- Lanchonetes, copiadoras, agências bancárias, posto de combustível, empresa com fins lucrativos;
- Associação de docentes, fundação de apoio.

Foram avaliadas, principalmente, a legalidade e a correta execução dos contratos firmados com os entes privados, sob o enfoque de estudo de necessidade, acompanhamento contratual e de apropriação dos recursos decorrentes desses contratos.

### **5.1. Formalização inadequada e ausência de controle na gestão documental dos processos de outorga de espaço físico, acarretando em perdas documentais.**

O presente item buscou avaliar na Fundação Universidade de Brasília o macroprocesso “concessão de espaço físico”, tendo como eixos de atuação a análise:

- Do processo de escolha dos outorgados dos espaços físicos, tendo em vista a prevalência do interesse público;
- Da execução contratual, relativamente à consonância com a Lei nº 8.666/1993 e com o Decreto nº 3.725/2001 quanto aos aspectos de:
  - a. Formalização contratual e existência de cláusulas essenciais;
  - b. Pactuação e repactuação de reajustes;
  - c. Ressarcimentos relativos às despesas comuns;
  - d. Recolhimento dos valores estabelecidos nos contratos; e
  - e. Atuação dos fiscais dos contratos de outorgas.

A equipe de auditoria requisitou informações de 62 processos de outorgas de espaços físicos a terceiros: para 46 processos, as informações solicitadas se restringiam tão somente à indicação do número do processo instruído; e para os outros 16, solicitava-se o processo na íntegra. As informações referiam-se às cessões de espaço físico – nos campi Brasília, Gama e Ceilândia – para: fundação de apoio, lanchonetes, copiadoras, agências bancárias, livrarias, associação de docentes e posto de combustível.

Dos 46 processos em que foram solicitados somente a indicação do processo de formalização da cessão, apenas 6 estavam inseridos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) com o número único de protocolo (NUP); e dos 16 processos que foram solicitados integralmente, foram localizados e apresentados apenas 7, juntamente com outros 11 processos não solicitados, que passaram a compor a amostra, dada a não apresentação daqueles que foram requisitados inicialmente. Da análise dos processos da nova amostra, observou-se instrução imprópria dos autos, de modo que:

- Alguns processos não eram formais, havendo apenas pasta com alguns documentos firmados acerca das outorgas;
- Não havia páginas numeradas nos processos físicos;
- Documentos presentes no processo não apresentavam ordem cronológica dos fatos;
- O contrato de termo de permissão de uso vigente não era integrado ao processo.

Para os processos que não foram inseridos no SEI, nem disponibilizados à equipe de auditoria, observa-se – além da instrução processual inadequada – falhas graves de controle da guarda dos processos no arquivo da Secretaria de Gestão Patrimonial, dada a impossibilidade em disponibilizá-los.

Vale ressaltar que a guarda e instrução dos documentos físicos de uma unidade administrativa é basilar na administração pública e é normatizada pela Lei 8.159/1991:

*“Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à*

*administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.”*

Ademais, conforme apontado em ponto específico deste relatório, os processos de outorga de espaço físico não apresentaram procedimento licitatório e careciam do parecer da Procuradoria Jurídica da Universidade, em desconformidade com o arts. 2º e 38, *caput*, inciso VI, e Parágrafo Único, da Lei 8.666/1993.

Segundo levantamento realizado pela Consult Plus – consultoria contratada pela FUB em 2015 para avaliar os valores de aluguel dos imóveis residenciais e comerciais, e de espaços comerciais, nos *campi*, de propriedade da FUB – a Universidade realiza a cessão de uso de espaço físico, no *campus* Darcy Ribeiro, para 89 pessoas jurídicas, com previsão de receita média mensal de R\$ 426.029,10, em valores não corrigidos, conforme indicado no quadro abaixo:

*Quadro 7 – Avaliação de mercado das outorgas de espaços físicos no Campus Darcy Ribeiro*

Quantidade de Imóveis	Valor de Aluguel Mínimo – Total <sup>1</sup>	Valor de Aluguel Médio – Total <sup>2</sup>	Valor de Aluguel Máximo – Total <sup>3</sup>
89	R\$ 404.727,51	R\$ 426.029,10	R\$ 468.632,08

*Fonte: Laudo de Avaliação de Imóveis (Método Mercadológico) realizado pela Consult Plus em 2015 mediante consultoria*

*1 – Soma dos possíveis valores mínimos a serem cobrados dos 89 outorgados.*

*2 – Soma dos possíveis valores médios a serem cobrados dos 89 outorgados.*

*3 – Soma dos possíveis valores máximos a serem cobrados dos 89 outorgados.*

Dessa forma, a Unidade não pode prescindir de realizar a adequada instrução dos processos de outorga de seus espaços e de controlar seu andamento por meio de formalização no Sistema Eletrônico de Informações do Governo Federal (SEI), em conformidade com o Decreto nº 8.539/2015, especialmente no tocante ao prazo limite para sua plena implementação – outubro de 2017 – definido em seu art. 22, §2º.

Ao digitalizar e controlar o conteúdo dos processos mais antigos por meio eletrônico:

- Assegura-se a guarda aos seus conteúdos por longo prazo, o que se demonstra pertinente face à indisponibilidade de determinados processos à equipe de auditoria neste trabalho. Não obstante, digitalizar os documentos os protege das constantes ocupações das instalações da universidade por estudantes e grevistas, mormente no prédio da Reitoria, onde se localiza a SGP, nas quais frequentemente ocorrem danos patrimoniais e perda de documentos.
- Preserva-se os documentos de intempéries e de outros riscos relacionados ao decorrer do tempo;
- Diminui-se a necessidade de alocação de espaço físico para arquivos, disponibilizando-os para outras finalidades e, eventualmente, possibilita-se a redução de custos de armazenamento, como, por exemplo, o de aluguéis;
- Possibilita-se o estabelecimento de “gatilhos” em programas ou planilhas eletrônicas para proceder trâmites de inspeção, formalização contratual, verificação de receitas, dentre outras possibilidades.
- Possibilita-se o acesso à distância aos documentos, em casos de impossibilidade de acesso às instalações da SGP, como exemplificado no caso das mencionadas ocupações do prédio da reitoria.

## 5.2. Processos de cessão de espaço físico parcialmente formalizados ou não disponíveis; ausência de procedimento licitatório, contratos com prazo de vigência expirados e ausência de parecer da Procuradoria Jurídica nos processos de outorga de espaço físico da FUB

A fim de avaliar a regularidade da concessão de uso de espaço físico pela Fundação Universidade de Brasília, no que se refere à formalização contratual e à existência de cláusulas essenciais, solicitou-se à Unidade 16 processos de outorga referentes a espaços da FUB utilizados por terceiros. Destes, foram apresentados 7, além de outros 11 adicionais apresentados por liberalidade da Unidade, compondo a seguinte lista de processos, que passou a ser considerada como amostra:

Quadro 8 – Amostra dos processos de outorga de espaço físico da FUB

Autotrac
Banca do Gilson
AdUnB / Centro Cultural
Posto Petrobrás
Banco Santander
Francisco J
Siloé Lanchonete
Alice Maria
Barbearia Francisco
Caloria Certa Lanchonete
Energia do Cerrado (Lanchonete)
F de Moura Lanchonete
Faculdade do Lanche
Neide Ramos ME (Lanchonete)
Sorveteria a Videira LTDA
Sorveteria Araújo
Sorveteria Gullas
Stocks Lanches LTDA

Fonte: Elaborado pela CGU

Também foram solicitados os processos referentes às cessões de espaços ao Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília (SINTFUB), à Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA) e à Associação dos Servidores da FUB (ASFUB), mas a Universidade informou que não havia termos de permissão de uso para essas entidades, conforme informado por meio do Despacho SEI/FUB 2607741:

*“3. Não dispomos de registros de permissão de uso do SINTFUB, FASUBRA e ASFUB e notificamos estas entidades a apresentarem a respectiva documentação. Os estabelecimentos em funcionamento no prédio-sede da ASFUB serão notificados a firmarem termos de permissão de uso com respectivas cobranças pelo uso dos espaços que utilizam.”*

Os processos de outorga analisados representam, portanto, atividades diversas, conforme descrição a seguir:

- Lanchonetes;
- Barbearia;
- Livraria;
- Associação de docentes;
- Agência Bancária;
- Posto de Combustível;
- Empresa de rastreamento de frotas.

Verificou-se que não houve procedimentos licitatórios prévios à concessão de espaço físico, nem a devida manifestação da procuradoria jurídica, em nenhum dos 18 processos analisados; e, para 14 processos – excluindo-se os termos da ADUnB, Banco Santander, Posto BR e Autotrac – não constavam contratos vigentes, denotando situação de informalidade das outorgas.

Cumprido ressaltar que a formalização das outorgas de espaços físicos se deu por meio de Termos de Permissão de Uso que apresentaram, via de regra, cláusulas de:

- Prazo de validade de permissão (1 ano, com sucessivos aditivos);
- Obrigações da permissionária;
- Contrapartida onerosa, com previsão de reajustes por meio de índices oficiais.

É oportuno destacar que os Termos de Permissão de Uso apresentados não estavam vigentes e que a existência de cláusulas que apresentam obrigações e responsabilidades entre as partes, nos moldes de um contrato administrativo, não afasta a necessidade de se promover o certame licitatório, dada a viabilidade de competição e o potencial lucrativo dos empreendimentos, e, tampouco, da manifestação da Procuradoria Jurídica da FUB.

De acordo com o arcabouço legal que rege a gestão dos imóveis públicos e imóveis de instituições federais de ensino, a realização de procedimento licitatório é regra. O art. 2º da Lei 8.666/1993 estabelece que *“as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”*. Vale lembrar ainda que, de acordo com o art. 3º da mesma Lei, a licitação destina-se a garantir *“a seleção da proposta mais vantajosa para a administração [...] em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade [...]”*.

O § 5º do Art.18 da Lei 9.636/1998 – que trata da administração dos bens imóveis de domínio da União – determina que para empreendimentos com fins lucrativos, a cessão será sempre onerosa e, quando houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

Dessa forma, a formalização precária de termos de permissão de uso sem o devido processo licitatório impossibilita que a Universidade avalie a proposta mais vantajosa para a contratação sob uma ótica de lisura e transparência dos atos administrativos; também fez com que não fosse apresentado parecer jurídico – conforme enunciado na Lei 8.666/93, art. 38, inc. VI –, que sejam designados fiscais para avaliar e fiscalizar a

execução do contrato, dentre outras garantias presentes quando da realização de um procedimento licitatório, quer seja com competição, com dispensa ou inexigibilidade.

Outrossim, a ausência de contratos vigentes para os permissionários da FUB – conforme informado por meio do despacho SEI/UNB 2607741 – também indica grave falha de controle: a utilização de espaços públicos não respaldada sequer por formalizações contratuais impossibilita que a administração pública fixe direitos e deveres ao permissionário, indique cláusulas exorbitantes, a fim de se estabelecer a supremacia do interesse público, além de outras garantias inerentes aos contratos administrativos.

A necessidade de manifestação da procuradoria jurídica da Universidade – ausente nos processos de outorga de espaços físicos analisados e respaldada pela Lei de Licitações (art. 38, VI) – também se torna importante, pois possui o condão de recomendar a extinção de ato administrativo falho, caso se constate a existência de defeitos jurídicos, podendo evitar eventuais prejuízos financeiros à Unidade.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 3343/2015, 2ª Câmara, ao avaliar convênio celebrado por Instituição Federal de Ensino Superior que não submeteu a minuta do ajuste ao exame da procuradoria jurídica, manifestou-se a respeito da ausência de pareceres jurídicos em minutas de editais, contratos e convênios:

*“Ocorre que o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, prevê que minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. A intenção da norma é submeter ao exame e aprovação por um órgão de assessoria jurídica qualquer tipo de pacto que venha resultar em compromissos e obrigações para a Administração Pública, seja de ordem financeira ou não, e independentemente da nomenclatura que lhe for atribuído (convênio, termo, acordo, etc.). Desse modo, no caso concreto, mesmo não se tratando de um convênio, o ajuste deveria ter sido submetido ao parecer jurídico.*

*(...)*

*Ao se furta do amparo jurídico, o responsável desrespeitou a lei, dando margem a um acordo com falhas e que se mostrou incompatível com as finalidades institucionais da universidade, conforme análise do tópico seguinte.”*

Nesse sentido, é imperativo que a FUB, observada a conveniência de cada outorga quanto à utilidade que proporcionam a suas atividades finalísticas e ao seu público, regularize todos os seus processos de outorgas de espaços físicos – mediante a realização de processos licitatórios, formalização de contratos administrativos e com a devida manifestação da Procuradoria Jurídica da FUB em cada processo – por meio de cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Gestão Patrimonial de maneira que não afete a continuidade dos serviços e não prejudique a comunidade acadêmica.

### **5.3. Ausência de estudo de demanda por serviços a serem disponibilizados à comunidade universitária**

Considerando os processos de outorga de espaços físicos da FUB analisados pela equipe de auditoria, conforme amostra selecionada, constatou-se a inexistência de estudos para analisar a demanda por espaços físicos ou por serviços a serem prestados à comunidade acadêmica.

Um diagnóstico correto sobre a necessidade de serviços a serem disponibilizados subsidia e justifica novos processos de outorga, tendo como base a demanda estimada do público-alvo e a localização do espaço físico cedido.

Outrossim, a implantação dessa ação vai ao encontro dos princípios da Administração Pública inseridos no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, como finalidade, motivação, razoabilidade, interesse público e eficiência.

Dessa forma, o estabelecimento de critérios objetivos para analisar a demanda da comunidade acadêmica permite melhor juízo de conveniência quanto à necessidade da cessão e evita as cessões de espaços desnecessárias ou desarrazoadas perante os objetivos da entidade.

### **5.4. Ausência de critérios para estabelecer valores de cessão de espaço físico e ausência de parecer da Procuradoria Jurídica em processo de inexigibilidade de licitação**

Dentre os processos analisados estão presentes as inexigibilidades referentes às cessões de espaço físico: à Associação dos Docentes da Universidade de Brasília (ADUnB) e à Associação dos Servidores da FUB (ASFUB), ambas objetivando a construção e uso de prédio no *campus* universitário Darcy Ribeiro.

O acordo para a construção e uso do prédio da ADUnB ocorreu em 1999 e o contrato de permissão de uso – cujo prazo é de 25 anos – em 2003, ano em que ocorreu a cessão do espaço físico para a construção. Assim está definido o objeto do contrato de permissão de uso assinado entre a FUB e a ADUnB em 2003:

*“CLÁUSULA PRIMEIRA - Do Objeto*

*O presente Contrato tem por objeto a concessão, pela FUB, de permissão de uso de área localizada no Campus Universitário Darcy Ribeiro, conforme Memorial Urbanístico anexo a este Contrato, com a finalidade de ser construída no local, a expensas da ADUnB, a Casa do Professor da UnB, adiante denominado Prédio, conforme projetos e especificações fornecidos pela Prefeitura do Campus da UnB, os quais passam a integrar este Instrumento, independentemente de transcrição.*

*SUBCLÁUSULA ÚNICA. Após a construção, o Prédio será incorporado ao patrimônio da FUB”*

O acordo para a construção do prédio da ASFUB também ocorreu em 1999 e o prazo de validade também foi de 25 anos, conforme a cláusula que apresenta o objeto contratado, transcrita abaixo:

*“CLÁUSULA PRIMEIRA – Do objeto contratado*

*O presente Contrato tem por objetivo a concessão, pela FUB, de permissão de uso de propriedade da FUB, localizada no Campus Universitário Darcy Ribeiro, conforme Memorial Urbanístico anexo a este Contrato, com a finalidade de ser construída no local, a expensas da ASFUB, a sede da ASFUB, adiante denominada de PRÉDIO, conforme projetos e especificações fornecidos pela Prefeitura do Campus da UnB, os quais passam a integrar este Instrumento, independentemente de transcrição.*

*SUBCLÁUSULA ÚNICA. Após a construção, o Prédio será incorporado ao patrimônio da FUB.”*

Observa-se que o custeio das obras seria às expensas das permissionárias e que, ao término da vigência da permissão de uso, o prédio seria incorporado ao patrimônio da FUB. Há de se ressaltar que os termos de permissão não previram contrapartida onerosa mensal em favor da FUB pela cessão do espaço físico.

É válido considerar que não foram apresentados estudos ou cálculos que possibilitassem relacionar o valor das construções realizadas com recursos da ADUnB e da ASFUB, o tempo de cessão do espaço e a amortização dos valores devidos. Não ficou demonstrada, portanto, a vantajosidade da negociação para a FUB.

No caso da ASFUB, a apresentação de cálculos para a amortização dos valores devidos também se faz importante por causa da utilização do prédio por estabelecimentos comerciais (Barbearia do Davi e Podologia) – controlados pela Associação.

Ao ser questionada sobre o respaldo legal, a aprovação da Procuradoria Jurídica e a previsão de contrapartida onerosa da cessão de espaço físico, assim a Unidade se manifestou:

*“A cessão de espaço físico para a construção da sede da ADUnB foi deliberada pelo Conselho Diretor da FUB, na sua 429ª Reunião Ordinária, realizada em 28/8/03, não constando dos autos pronunciamento da PJU a respeito.*

*A Subcláusula Única da Cláusula Primeira do termo de permissão de uso estabelece que o prédio será incorporado ao patrimônio da FUB após a construção, não havendo outra previsão de contrapartida que seja onerosa.”*

A Lei nº 6.120 de 1974 – que dispõe sobre a alienação de bens imóveis de instituições federais de ensino – veda, no seu artigo 5º, a cessão gratuita de seus bens imóveis:

*“Art 5º Em nenhuma hipótese será permitida a doação ou cessão gratuita, a qualquer título, de bens imóveis das instituições de que trata esta Lei.”*

O Acórdão 4200/2011 do TCU corrobora esse entendimento:

*“[...] 37. Ademais, tratando-se de imóvel de instituição federal de ensino, a cessão não pode ser gratuita, a teor do art. 5º da Lei 6.120/1974 (que dispõe sobre a alienação de bens imóveis de instituições federais de ensino e dá outras providências), in verbis: “Em nenhuma hipótese será permitida a doação ou cessão gratuita, a qualquer título, de bens imóveis das instituições de que trata esta Lei”. Desse modo, o termo ou contrato de cessão deve prever remuneração pelo uso do imóvel, em valor compatível com o valor de mercado, sob pena de se caracterizar subvenção indevida a entidade privada. Assim, não pode a contraprestação da cessionária ocorrer mediante a disponibilização de leitos à cedente, principalmente porque isso não propicia a necessária equivalência econômica entre prestação e contraprestação[...]”.*

Adicionalmente, o Decreto 99.509, de 5 de setembro de 1990, dispõe em seu art. 1º, III, a vedação a *“entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional [...] efetuar, em favor de clubes ou outras sociedades civis, de caráter social ou esportivo, inclusive os que congreguem os respectivos servidores ou empregados e seus familiares, cessão, a título gratuito, de bens móveis e imóveis”*

Dessa forma, em que pese haver cláusulas contratuais que determinem a entrega do imóvel à FUB findo prazo da permissão de uso, tornando possível a interpretação de cessão onerosa, é imprescindível que se indique a forma de amortização dos valores devidos, relacionando as áreas cedida e construída com o valor de mercado do imóvel e o tempo de cessão, de modo que não se subdimensionem as contrapartidas a serem realizadas por ambas associações.

Como possibilidade de implementação da cessão onerosa, poder-se-ia considerar que se paga uma parcela do imóvel por mês de uso, isto é, ao longo dos 25 anos de contrato contabilizar-se-iam 300 (25x12) prestações e o valor da outorga seria, portanto, 1/300 (0,333%) do valor da edificação por mês. No mercado imobiliário, contudo, o valor usual de aluguel em relação ao preço de venda é superior<sup>4</sup>, apesar de trajetória descendente desse índice.

Não foram consideradas, ainda, outras variáveis como custo de captação dos recursos necessários à obra e depreciação do imóvel<sup>5</sup>, que eventualmente poderiam justificar a opção realizada pelos gestores, ao menos do ponto de vista econômico. Entretanto, ressalta-se que nenhum estudo nesse sentido foi apresentado.

Outro aspecto a ser considerado nos termos de permissão de uso firmado entre a FUB e a ADUnB e entre a FUB e a ASFUB é o processo por meio do qual eles foram

---

<sup>4</sup> De acordo com o índice Fipezap, em março de 2018, o preço médio do m<sup>2</sup> para locação comercial era de R\$40,08, ao passo que o preço médio de venda era de R\$9.702,00, ou seja, o valor de locação era 0,413% do valor de venda (Fonte: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/precos-de-venda-e-locacao-de-imoveis-comerciais-tem-queda-em-marco/>)

<sup>5</sup> Não obstante a citação à depreciação, espera-se que o imóvel seja entregue em perfeitas condições à FUB, tendo em vista a Subcláusula Única da Cláusula Primeira do contrato, isto é, o patrimônio pertence à FUB desde sua construção e, portanto, foi entregue à ADUnB na condição de novo.

formalizados. A cláusula décima segunda, de ambos os termos, informa que a contratação foi efetivada com inexigibilidade de procedimento licitatório prévio:

*“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - Da Inexigibilidade de Licitação*

*A presente contratação foi efetivada com inexigibilidade de procedimento licitatório prévio, em razão da inviabilidade de competição prevista no art. 25, caput, da Lei n. 8.666/1993.”*

Além da cláusula supramencionada, observa-se que os processos não foram instruídos com mais informações que amparassem o enquadramento da cessão como um caso de inexigibilidade de licitação.

Nesse sentido, o processo não apresentou:

- As justificativas, comprovação e correto enquadramento da inexigibilidade, conforme mandamento do art. 26, da Lei nº 8.666/93;
- Pareceres dos setores técnicos ou jurídicos, conforme art. 38, VI, Lei 8.666/93, observado o disposto na Orientação Normativa/AGU nº 46/2014.

#### **5.5. Ausência de pesquisas de mercado que subsidiem os valores de outorga**

Observou-se – nos processos de outorga de espaços físicos constantes da amostra analisada – a ausência de laudos técnicos ou levantamentos de valores realizados pela FUB a fim de verificar a compatibilidade dos valores cobrados dos outorgados com os valores de mercado.

É válido ressaltar que foi realizado, por meio de consultoria especializada contratada em 2015, um levantamento de valores mínimo, médio e máximo passíveis de serem cobrados aos outorgados de espaços físicos na FUB, no entanto, nos processos analisados, não houve qualquer registro de licitação, repactuação ou mesmo de negociação para que os valores pagos correspondessem aos valores de mercado desde então.

Fazer a avaliação de um imóvel a fim de alugá-lo é fundamental para estipular um preço justo para o espaço. Dado o número de outorgas de espaço físico presentes nos *campi* da FUB, a elaboração de um laudo de avaliação, a ser realizado por servidores do próprio quadro da Instituição ou mediante consultoria contratada, é imprescindível a fim de se realizar:

- Pesquisa de mercado: com o intuito de se obter uma amostragem dos valores de imóveis na região urbana (ou de outros *campi*) considerando as semelhanças de características dos imóveis;
- Análise estatística dos preços praticados: para determinar prováveis intervalos de valores a serem cobrados.
- Licitação: fixando valor mínimo justo aceitável, com possível ganho adicional em função do valor ofertado pelos licitantes.

O fato de os Termos de Permissão de Uso analisados pela equipe de auditoria, embora não vigentes, respaldarem as outorgas por mais de 10 anos – alguns desde a década de

1990 – com sucessivos aditivos; e o fato de não serem respaldados por laudos técnicos, que permitam dimensionar o valor justo a ser recebido, possibilita que a Universidade incorra em perdas de suas receitas correntes, conforme apontado em item específico do relatório.

#### **5.6. Não há previsão contratual de cobranças de taxas relativas a despesas comuns (água, energia elétrica, etc).**

Considerando a análise dos processos presentes na amostra selecionada, observou-se a ausência de cláusulas contratuais relativas a ressarcimento a despesas comuns. O Decreto nº 3.725/2001, que regulamente a gestão de bens imóveis sob domínio da União, em seu art. 13, inciso VII, é claro ao determinar que a cessão deverá observar, dentre outras, a condição de: “*participação proporcional da cessionária no rateio das despesas com manutenção, conservação e vigilância do prédio*”.

Instada a se manifestar quanto a previsão de contrapartida onerosa com relação ao ressarcimento das despesas comuns, a Universidade apresentou a Resolução do Conselho de Administração nº 0045/2014 e a Nota Técnica 001 CONJUNTA/DAF/DPI/2017. Há de se ressaltar, no entanto, que ambos normativos buscam regulamentar os custos indiretos incidentes sobre projetos desenvolvidos pela Universidade em parceria com órgãos e entidades, não abrangendo, assim, as outorgas de espaços físicos.

#### **5.7. Irregularidades no convênio de cessão de espaço físico celebrado entre FUB e Petrobras S.A.**

Em 1996, FUB e Petrobras Distribuidora S.A. celebraram convênio (nº 28102963) estipulando cessão de uma área de 3.000 m<sup>2</sup> – no *Campus* Darcy Ribeiro, por um prazo de 30 anos – à referida empresa. O objeto do convênio envolvia:

- A construção de um posto de combustível de vendas de combustíveis, lubrificantes e serviços, às expensas da Petrobrás – findo prazo do ajuste, as instalações seriam incorporadas ao patrimônio da FUB;
- Gestão e exploração comercial por parte da FUB, preferencialmente por meio do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos – CESPE.

É válido ressaltar que, dentre o período de 1996 e 2005, além do CESPE, outras entidades prestaram “apoio operacional” ao “Complexo de Serviços Automotivos da FUB”:

- 1996-1998 – CESPE (segundo Memo Cespe, nº 14, Doc 0274288, p. 20);
- 1998-1999 – FINATEC (contrato registrado sob o nº 03426);
- 1999-2005 – FUBRA (contrato registrado sob o nº 03634 e termos aditivos).

A partir de maio de 2005, em desacordo com o que fora pactuado no convênio, a própria Petrobrás Distribuidora passou a explorar comercialmente o posto de combustível, mediante uma contrapartida mensal de R\$ 7.000,00 (com os reajustes, a contrapartida mensal em 2017 – segundo o Sistema Geral de Recolhimento da União – foi de R\$ 11.558,89).

### **5.7.1. Posicionamento da Procuradoria Jurídica da FUB.**

O Parecer n. 34/2016/GPG/PFFUB/PGF/AGU – que promoveu a análise jurídica do processo administrativo que versa sobre convênio celebrado entre a FUB e a Petrobras – apresentou diversas irregularidades presentes no convênio, desde a sua concepção, a saber:

#### **5.7.1.1. Vícios na formalização do processo.**

A Procuradoria Jurídica da União da FUB averiguou que os documentos juntados aos autos do processo não representam um fluxo cronológico válido da formalização do convênio em questão, *“tratando-se, em verdade, de um mero repositório de alguns documentos pertinentes ao assunto”*.

#### **5.7.1.2. Ausência de exame e aprovação jurídica das minutas dos instrumentos atinentes ao posto “ecológico”.**

Outra impropriedade identificada no convênio refere-se à ausência de pareceres jurídicos que retratam o exame da Procuradoria Federal no convênio original celebrado em 1996 e dos sucessivos termos aditivos.

Segundo o Parecer n. 34, as irregularidades decorrentes da não submissão da minuta de ajuste à procuradoria jurídica *“ganham relevo porque, a toda evidência, está caracterizado o liame causal entre omissão no cumprimento ao disposto no art. 38 [da Lei 8.666/93], parágrafo único, e os vultosos prejuízos financeiros que vem sendo suportados pela FUB desde a celebração do convênio, em 1996”*.

#### **5.7.1.3. Da utilização do instrumento de convênio para a prestação de serviços de natureza contratual: dispensa indevida de licitação**

O objeto do instrumento de ajuste celebrado entre FUB e Petrobras Distribuidora S.A. consistia na *“construção de um posto de venda de combustíveis, lubrificantes e serviços, com utilização de produtos da PETROBRAS, a ser edificado no Campus Universitário Darcy Ribeiro, em uma área total de 3000 m<sup>2</sup>, ora cedida pela FUB à PETROBRAS para este fim”*.

É válido ressaltar que convênio é acordo e não contrato, ou seja, diferentemente do que ocorre no contrato, no convênio, as partes possuem interesses comuns e coincidentes. Nesse sentido, se por um lado o objetivo da FUB no termo de convênio celebrado era oferecer comodidade à comunidade acadêmica que frequenta o seu *campus*, por outro a Petrobras pretendia explorar o espaço comercialmente, visando o lucro.

Vislumbra-se, assim, como instrumento adequado – para a cessão de espaço realizada – o contrato de permissão de uso mediante trâmite licitatório, dadas as condições de competitividade existentes. O Acórdão 1059/2013, Segunda Câmara, corrobora esse entendimento:

*“Diante da possibilidade de demanda por vários estabelecimentos privados para a ocupação de espaço físico de órgão público, para fins não institucionais, cumpre à autoridade administrativa competente determinar o devido certame licitatório no intuito de concretizar a cessão de uso.”*

#### **5.7.1.4. Operacionalização do posto de combustíveis por intermédio de fundações de apoio.**

Conforme já apontado, dentre o período de 1998 a 2005, a gestão e exploração econômica do posto de combustível – incluindo aí todos os atos de comércio, como fluxo de caixa e contratação de empregados – se deu por intermédio de fundações de apoio, mais especificamente pela FINATEC e pela FUBRA.

Vale ressaltar que essa intermediação e gestão realizada não encontra respaldo na Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio: primeiro, porque a atividade não configura projeto de pesquisa, ensino, extensão; segundo, as fundações assumiram gestão plena do negócio, como uma concessão administrativa e realizada mediante dispensa indevida de licitação.

#### **5.7.1.5. Subcontratação integral do objeto do convênio realizada pela Petrobras Distribuidora S.A.**

Em 2005, findou a parceria entre a FUB e a FUBRA, predominantemente devido à Decisão TCU 30/2002 – Plenário que determinou que a FUB prescindia de incluir cláusulas no convênio *“permitindo a subcontratação ou execução indireta de serviços, nos contratos firmados com base em dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, por inadmissível, nesses casos, a subcontratação ou execução indireta, conforme Decisão/TCU nº 138/98 – Plenário, publicada no D.O.U. de 07.04.1998”*.

Entretanto, o ajuste promovido pela FUB – a fim de atender a decisão do TCU – ensejou nova dispensa indevida de licitação, posto que não houve procedimento licitatório e foi concedida a gestão do espaço diretamente à Petrobras Distribuidora S.A., em que se estabeleceu uma contrapartida onerosa mensal de R\$ 7.000.

Outro ponto, levantado no Parecer n. 34/2016/GPG/PFFUB/PGF/AGU, refere-se à subcontratação irregular de um terceiro estranho à relação administrativa firmada: o posto vem sendo explorado comercialmente por um terceiro, a empresa Posto Comercial UNB LTDA.

#### **5.7.1.6. Ausência de parâmetros na fixação dos valores estabelecidos como contraprestação devida à FUB.**

Outra situação não menos gravosa existente no convênio refere-se à inexistência de parâmetros utilizados no estabelecimento de valores na outorga de espaço físico realizada do Posto BR.

Em 2005 foi fixado valor de R\$ 7.000,00 como contrapartida pecuniária mensal a favor da FUB. A partir da resposta à solicitação de auditoria encaminhada pela equipe, que requisitou os comprovantes de repasses realizados no exercício de 2017, verificou-se que o valor mensal pago pela Petrobras S.A., em dezembro de 2017, foi de R\$ 11.558,89.

Vale ressaltar que, segundo laudo elaborado a pedido da Secretaria de Gestão Patrimonial da UnB, o valor locatício estimado em 2013 para o Posto BR foi de R\$ 38.283,00 e que, segundo a Consult Plus, consultoria imobiliária contratada pela FUB em 2015, o valor de aluguel mínimo estimado para a área foi de R\$ 55.658,31.

A discrepância dos valores mencionados já é suficiente para demonstrar a inadmissibilidade do instrumento firmado entre a FUB e a Petrobras S.A.

### 5.7.2. Posicionamento do TCU

Desde a concepção do convênio, o TCU emitiu dois acórdãos a respeito da situação:

a) Decisão TCU 30/2002 – Plenário, determinando à FUB que:

*“b) Nos contratos que vier a celebrar com fundações de apoio por dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24, da Lei nº 8.666/93, defina com clareza e precisão o objeto e projeto básico relativo à contratação, indicando, na oportunidade, os projetos de ensino, pesquisa, extensão ou de desenvolvimento institucional que serão apoiados pela contratada, conforme dispõem o art. 1º da Lei nº 8.958/94 e o art. 55, I, da Lei nº 8.666/93;*

*[...]*

*e) não permita nem inclua cláusulas permitindo a subcontratação ou execução indireta de serviços, nos contratos firmados com base em dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, por inadmissível, nesses casos, a subcontratação ou execução indireta, conforme Decisão/TCU nº 138/98 – Plenário, publicada no D.O.U. de 07.04.1998”.*

b) Acórdão TCU nº 377/2016 – 1ª Câmara:

*“1.7. determinar à Fundação Universidade de Brasília, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que adote, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as seguintes providências relativas ao Convênio 28102963, celebrado com a Petrobrás Distribuidora S.A. em 19/06/1996, visando à construção e exploração de posto de venda de combustível, lubrificantes e serviços no campus da UnB, e, comunicando, em seguida, a este Tribunal os resultados obtidos e enviando a respectiva documentação comprobatória:*

*1.7.1. elabore demonstrativo analítico contendo (1) os valores mensais devidos pela empresa desde a assinatura do Primeiro Termo Aditivo ao*

*convênio, observada a regra de reajuste estabelecida nesse aditivo (parágrafo primeiro da Cláusula Quinta), e (2) os valores mensais efetivamente recolhidos pela referida empresa, com indicação do correspondente documento de registro da receita no Siafi;*

*1.7.2. promova a cobrança de eventuais diferenças apuradas;*

*1.7.3. promova a celebração de novo termo aditivo em que seja atualizado o valor da contrapartida devida à FUB pela exploração comercial do posto, de acordo com o valor de mercado de locação do imóvel, caso se decida pela manutenção do ajuste celebrado;*

*1.7.4. formalize, no novo termo aditivo, o repasse de 5% do lucro líquido do posto a título de doação à FUB, acertado entre a Fundação e a Petrobrás Distribuidora, caso se decida pela manutenção do ajuste celebrado;*

### **5.7.3. Providências tomadas pela FUB**

A equipe de auditoria solicitou que a FUB informasse as medidas tomadas a respeito das demandas do TCU – determinadas no Acórdão 377/2016 – e das conclusões apresentadas no Parecer n. 34/2016 GPG/PFFUB/PGF/AGU.

Por meio do Memorando nº 103/2018/DAF, a FUB informou as seguintes medidas para atender ao disposto no Acórdão:

A FUB oficializou à empresa, em maio de 2018, a necessidade de adequação do convênio pelo “derradeiro” prazo de 30 dias, sob pena de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Nesse ínterim, a empresa apresentou dois recursos a respeito da regularização do ajuste firmado com a Universidade, cujas manifestações compreenderam:

1. Nova avaliação do valor da contraprestação devida;
2. Questionamento sobre a operacionalização do repasse de 5% do lucro líquido do posto;
3. Pedido de concessão de 30 (trinta) dias para apresentar documentos e informações recebidas do revendedor, “*que mencionou em reunião, a necessidade de conhecer as informações apresentadas pela FUB e TCU para avaliação de novo valor da contraprestação e eventuais contrapartidas, p.e. 5% do lucro líquido à título de doação para que o valor não venha a inviabilizar a atividade no local*”.

Em relação às medidas tomadas pela FUB para atender as conclusões apresentadas no Parecer n. 34/2016/GPG/PFFUB/PGF/AGU, assim a FUB se manifestou:

- a) Rescisão unilateral do convênio celebrado entre FUB e Petrobrás:

*“A rescisão unilateral do convênio foi reiterada à empresa no Ofício n. 019/2018/DAF (anexo IV), onde foi ofertada possibilidade de se estabelecer termo aditivo ao convênio, indo ao encontro do item 1.7.4*

do Acórdão nº 377/2016 - TCU - 1ª Câmara, mediante a quitação do todo o débito atualizado”.

b) Abertura de Tomada de Contas Especial:

*“Em relação a abertura de TCE, o Decanato de Administração reiterou à Magnífica Reitora da Universidade sobre a instauração do procedimento e consta em andamento composição de comissão. Após a instauração do procedimento, a Administração da Universidade reportará a situação à CGU”.*

c) Abertura de sindicância administrativa a fim de apurar as responsabilidades pelas irregularidades apontadas no curso do convênio:

*“Sobre a sindicância administrativa: a Administração apura internamente, em sede de investigação preliminar, a situação que ensejou a irregularidade, com o intuito de coletar elementos que subsidiem a abertura da sindicância e melhor oriente o processo. Com a conclusão da apuração, o relatório final será encaminhado à CGU”.*

Considerando as impropriedades do convênio celebrado entre a FUB e Petrobras S.A. – que perpassou pela má instrução do processo administrativo, pela inadequação do instrumento utilizado, pela gestão comercial de posto de combustível por fundação de apoio, pela subcontratação do objeto e pelo relativo baixo valor de mercado devido pelo cessionário – apontadas tanto na manifestação da Procuradoria Jurídica da União da FUB quanto nas decisões do Tribunal de Contas da União, urge a necessidade de a Universidade sanar as irregularidades existentes por meio da rescisão unilateral do convênio, instauração de Tomada de Contas Especial e instauração de sindicância administrativa.

Dada a publicação, em 2016, tanto do Parecer nº 34 da PFFUB quanto do Acórdão nº 377 do TCU e dada a ausência de resolução definitiva para derrogar um convênio já objeto de contestação por órgãos de controle e jurídico, observa-se a morosidade quanto à adoção de providências por parte dos gestores da Universidade, em situação que envolve reparação de dano ao erário.

#### **5.8. Termos de permissão de uso com prazos superiores a 20 anos e sem definição clara de contrapartidas onerosas**

Dentre os processos de outorga de espaço físico incluídos na amostra, selecionou-se dois termos de permissão de uso cujos prazos de vigência ultrapassavam 20 anos, um foi realizado com o Banco Santander e outro com a Autotrac (empresa de monitoramento e rastreamento de frotas).

O termo de permissão de uso celebrado entre a FUB e o Banco Santander envolveu a construção de imóvel de 230 m<sup>2</sup>, financiada pelo banco pelo valor de R\$ 600.000,00 e foi assinado em 2008, com vigência de 30 anos, conforme apontado no termo:

*“Do Valor*

*CLÁUSULA TERCEIRA – Para o financiamento da construção do imóvel, objeto deste Termo de Permissão de Uso, a que se refere a alínea “a”, inciso II, da Cláusula Segunda, o BANCO SANTANDER S.A. transferirá a FUB, na Conta Única do Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento Único da Unidade Gestora 154040, Gestão 15257, o valor de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), no prazo de 30 dias, contados a partir da data de assinatura deste Termo.*

*Do Prazo de Permissão de Uso*

*CLÁUSULA QUINTA – A FUB permite ao BANCO SANTANDER S.A. o prazo de 30 (trinta) anos para utilização do imóvel objeto deste Termo de Permissão de Uso, contando-se esse prazo da data que a FUB expressamente reconhecer como a do início das obras.”*

Já o ajuste de permissão de uso firmado em 1993 entre a FUB e a Autotrac Comércio e Telecomunicações S.A. objetivou a elaboração de projeto arquitetônico e estrutural da Sede da Autotrac no campus da Universidade de Brasília, cuja cessão dar-se-ia por um período de 25 anos, conforme enunciado no convênio:

***“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO***

*Constitui objeto do presente Contrato a prestação de serviços para concepção, desenvolvimento, detalhamento e acompanhamento do projeto arquitetônico e do projeto estrutural para a construção da sede da AUTOTRAC no Campus da Universidade de Brasília – UnB.”*

O item 2.2 do termo estabelece as obrigações da permissionária durante o período de vigência do convênio, dentre as quais destacam-se:

***“2.2 – A PERMISSIONÁRIA, obriga-se a:***

*2.2.1 – Permitir o acesso à antena, através de porta independente, de uso exclusivo da PERMITENTE, na orientação espacial em que estiver operando o Sistema OmniSAT, observada as normas legais de Telecomunicações;*

*2.2.3 – Ceder, gratuitamente, terminais OmniSAT e operação do sistema para projetos da PERMITENTE que necessitem acompanhamento remoto, até o limite de 04 (quatro) projetos simultâneos;*

*2.2.4 – Proporcionar estágios gratuitos aos alunos de graduação e pós-graduação da Universidade de Brasília;*

*2.2.5 – Celebrar convênios com Departamentos da Permitente visando o desenvolvimento de projetos espaciais de alta tecnologia, respeitadas as disposições deste termo e de seus Aditivos*

*2.2.6 – Custear para a PERMITENTE a partir do 3º ano do ajuste, mediante cronograma de desembolso a ser acordado entre as partes, duas construções no valor total de CR\$ 44.437.600,00 (quarenta e quatro milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e seiscentos cruzeiros reais), correspondente a US 160.000,00 (cento e sessenta mil dólares), parâmetro esse a ser observado sempre que houver necessidade de conversão/atualização de valores monetários, para qualquer efeito.*

*2.2.7 – Garantir ampla divulgação deste ajuste, durante toda a sua validade, mencionando o nome e símbolo da UnB em todos os projetos desenvolvidos que envolvam a utilização da antena;”*

Um primeiro ponto a se destacar refere-se à atividade econômica das permissionárias, ambas são empresas privadas que utilizam as cessões de imóvel visando ao desenvolvimento de empreendimento lucrativo, características que, por si só, já subsidiam a necessidade de certame licitatório.

O segundo ponto a se levantar diz respeito à falta de clareza quanto aos critérios de definição do valor das contrapartidas das cessionárias. Observa-se, nas cessões ao Banco Santander e à Autotrac, que o custeio da obra dos imóveis seria às expensas das permissionárias e que, ao término da vigência da permissão de uso, os prédios seriam incorporados ao patrimônio da FUB. Há de se ressaltar que os termos de permissão não previram contrapartida onerosa mensal em favor da FUB pela cessão do espaço físico.

Dessa forma, em que pese haver cláusulas nos contratos que determinem a entrega do imóvel à FUB findo prazo da permissão de uso, tornando possível a interpretação de cessões onerosas, é imprescindível que se indique a forma de amortização dos valores devidos, relacionando as áreas cedida e construída com o valor de mercado do imóvel e o tempo de cessão, de modo que não se subdimensionem as contrapartidas a serem realizadas pelo Banco e pela empresa Autotrac.

No caso do Banco Santander, ao se parametrizar o valor financiado da construção do prédio (R\$ 600.000,00) em parcelas mensais – ao longo dos 30 anos de permissão de uso que totalizam 360 meses – obtém-se um valor mensal pago pelo banco de R\$ 1.667,00 (desconsiderando a correção monetária), valor que se demonstra inferior ao valor de mercado. Segundo levantamento feito pela Consult Plus, consultoria imobiliária contratada pela FUB em 2015, o “valor de aluguel médio” para a área é de R\$ 5.466,62. É válido ressaltar, ainda, conforme apresentado no item 5.4, que – no mercado imobiliário – o valor usual de aluguel em relação ao preço de venda é superior.

Já para a Autotrac, cuja vigência do convênio celebrado com a FUB é de 25 anos, o mesmo levantamento realizado pela Consult Plus estabeleceu um “valor de aluguel médio” para a área de R\$ 36.327,50.

De forma similar ao exposto no item 5.4, que trata a cessão de uso para a ADUnB e ASFUB, além de não ser provado o ganho econômico dessa operação, considerados os grandes prazos para que o patrimônio seja finalmente transferido à FUB, observa-se a perda de receitas correntes pela Universidade, dado o baixo valor da contrapartida onerosa das cessionárias, não obstante, ainda, a inobservância do princípio da impessoalidade.

Terceiro, vale pontuar o prazo extenso concedido nas concessões de uso em questão:

- Banco Santander: 30 anos; e
- Autotrac: 25 anos.

A permissão de uso é um ato administrativo precário pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, sendo revogável a qualquer tempo. O que se observa nos termos de permissão em questão é a inversão da lógica do instituto da precariedade: os termos com longos prazos de vigência são utilizados para perpetuar a situação dos outorgados.

Eventual necessidade de uso do espaço pela FUB demandaria: rescisão unilateral de instrumento cuja essência é contratual, ensejando possíveis disputas judiciais; ou espera por tempo demasiadamente longo. Dessa forma, não se pode admitir a celebração de termos de permissão de uso entre a Universidade e empresas com longos prazos de vigências e sem processo licitatório.

Outro questionamento passível de ser feito se refere à forma de convênio formalizada pelo termo de permissão de uso celebrado entre FUB e Autotrac. Ao se analisar o processo de concessão à Autotrac, observou-se que o ajuste firmado, sob número de registro 2548, possui o seguinte objetivo:

*“Domínio da colaboração técnica que proporcionará amplo campo de pesquisas em várias áreas do conhecimento com altas perspectivas de proveito comum para atividades específicas da FUB.”*

Observa-se que, na prática, o ajuste firmado indica uma relação contraprestacional, com interesses divergentes: se por um lado a FUB pretende proporcionar aos seus alunos de graduação e pós-graduação estágios e a possibilidade de celebrar instrumentos com os departamentos de engenharia, a fim de se realizar projetos espaciais de alta tecnologia; por outro, a Autotrac, como corporação que é, pretende explorar o espaço da universidade, a fim de comercializar produtos relacionados à rastreamento de frotas e consequente obtenção de lucro. Em comum, apenas o uso de parte da tecnologia.

É válido ressaltar que os departamentos de engenharia já manifestaram desinteresse em realizar atividades junto à Autotrac. Por meio do Memorando 178/FTD, de 29 de maio de 2009, o então Diretor da Faculdade de Tecnologia – a fim de fundamentar um futuro termo aditivo a ser celebrado com a Autotrac – solicitou que os departamentos de engenharia informassem quais atividades teriam interesse de desenvolver com a empresa de rastreamento de frotas, de modo que os departamentos responderam (em 13/07/2009):

- *“Restituo o processo, informando que o mesmo não despertou interesse para os professores do ENE [Departamento de Engenharia Elétrica da UnB]”;*
- *“O Grupo de Telecomunicações não tem interesse em participar da discussão do contrato da FUB com a Autotrac.”*

A definição de convênio trazida pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, art. 1º, § 1º, inciso I, é a de que convênio é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado,

*órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (grifo nosso).*

Dessa forma, havendo estipulação de pretensões recíprocas, porém divergentes, e não o alcance de um objetivo comum, resta evidente a natureza contratual do ajuste, que não poderia ter sido formalizado sob a forma de convênio. Assim também se posiciona o doutrinador, na área de direito administrativo, Hely Lopes Meirelles:

*“Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, as partes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segunda suas possibilidades, para a consecução do objetivo, desejado para todos.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 447-448)*

Assim, para além de uma simples irregularidade formal, utilizar-se de convênio – quando a natureza do ajuste é inerente a um contrato administrativo – configura dispensa indevida de licitação, conforme já afirmou o Tribunal de Contas da União por meio dos Acórdãos:

- Acórdão nº 179/2011 (em casos identificados na própria FUB): *“A utilização da figura do convênio em situação que demanda contrato, antecedido de licitação, configura dispensa indevida de licitação”;*
- Acórdão nº 1663/2006: *“O estabelecimento de relação meramente comercial, sem que estejam caracterizadas as figuras do interesse recíproco e da cooperação, típicas do instrumento de convênio, deve passar por licitação prévia”;*
- Acórdão nº 1618/2012: *“(…) é indevida utilização do instrumento de convênio para a prestação de serviços de natureza contratual, devendo a continuidade da execução de seu objeto adotar o devido procedimento licitatório”.*

Nesse sentido, a cessão de espaço físico – na modalidade de outorga de bem imóvel – realizada pela FUB à Autotrac, empresa que visa a constituição de empreendimento lucrativo, deve ser precedida de licitação diante da possibilidade de demanda por outros estabelecimentos privados pelo espaço, conforme argumentação presente no Acórdão TCU 1059/2013:

*“Diante da possibilidade de demanda por vários estabelecimentos privados para ocupação de espaço físico de órgão público, para fins não institucionais, cumpre à autoridade administrativa competente determinar o devido certame licitatório no intuito de concretizar a cessão de uso.”*

Dessa forma, tendo em vista o vencimento do ajuste firmado entre a FUB e a Autotrac em dezembro de 2018 e que, segundo o convênio, o patrimônio imobiliário reverter-se-á à FUB ao final do ajuste é imperativo que a FUB, caso opte por promover nova outorga desse espaço, realize o procedimento licitatório – com a devida manifestação da Procuradoria Jurídica – para a nova cessão do espaço físico, hoje destinado à Autotrac.

Por fim, a cessão de espaço dos *campi* universitários a empresas com fins lucrativos deve ser tomada com cautela, alinhada à finalidade da instituição e às necessidades da comunidade acadêmica, pois o espaço público destina-se à utilidade pública para o qual foi designado. Nos termos do Decreto-Lei nº 9.760, art. 79, §2º, *“o chefe de repartição, estabelecimento ou serviço federal que tenha a seu cargo próprio nacional, não poderá permitir, sob pena de responsabilidade, sua invasão, cessão, locação ou utilização em fim diferente do que lhe tenha sido prescrito”*.

A demanda por mão-de-obra especializada, notadamente a de estagiários, não justifica a instalação de indústria ou comércio no *campus*, muito menos de forma prioritária, sem competição, por se tratar de característica inerente a qualquer empreendimento lucrativo que lide com mão-de-obra qualificada.

#### **5.9. Os reajustes não estão sendo aplicados anualmente de forma sistêmica**

A equipe de auditoria analisou os pagamentos realizados por 13 cessionários de espaços físicos na FUB, referente aos exercícios de 2016 e 2017, a fim de se avaliar os reajustes aplicados nas contrapartidas mensais. Observou-se que, na maior parte dos casos, o reajuste financeiro ocorria em um prazo superior a 1 ano, conforme apontado no quadro abaixo:

*Quadro 9 – Reajuste aplicado nos aluguéis dos permissionários*

<b>Estabelecimento</b>	<b>Reajuste a cada 12 meses?</b>
Banca do Gilson	Não
Francisco J	Não
Siloé Lanchonete	Sim
Barbearia Francisco	Não
Caloria Certa Lanchonete	Não
Energia do Cerrado (Lanch.)	Sim
F de Moura Lanchonete	Não
Faculdade do Lanche	Não
Neide Ramos ME (Lanch.)	Sim
Sorveteria Videira LTDA	Não
Sorveteria Araújo	Não
Sorveteria Gullas	Não
Stocks Lanches LTDA	Não

*Fonte: Despachos SEI/FUB 2729741, 2729759, 2729768 e 2729781*

Vale ressaltar que os 10 permissionários – que não apresentaram reajustes em um prazo de 12 meses – dispuseram de reajuste, mediante a aplicação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), em períodos de 13, 14 e até 15 meses.

O reajuste anual do aluguel é uma prática legal e visa corrigir perdas decorrentes da inflação do país. A ausência de contratos vigentes para as permissões de uso existentes, conforme já apontado em registro específico, impossibilita que a FUB institua cláusulas que determinem o período e o índice de reajuste a ser aplicado.

Assim, vale enfatizar novamente a necessidade de se regularizar a situação dos outorgados de espaços físicos na FUB, mediante a formalização de contratos – com previsão de reajustes anuais dos valores devidos, segundo índices oficiais de inflação – após a realização dos devidos certames licitatórios.

#### **5.10. Valor pago pelos permissionários é menor que o valor de mercado**

Por meio dos Despachos SEI/FUB 2729741, 2729759, 2729768 e 2729781, a FUB informou os valores recolhidos – em 2016 e 2017 – das cessões de espaços físicos comerciais nos seus *campi*.

A partir das informações apresentadas, a equipe de auditoria confrontou, então, os valores recebidos de 25 desses imóveis com os valores de mercado dos imóveis levantados pela Consult Plus – consultoria contratada pela Universidade em 2015.

Vale ressaltar que, para a avaliação dos imóveis comerciais existentes dentro dos *campi* universitários da UnB, a consultoria considerou as peculiaridades dos empreendimentos comerciais universitários, conforme registrado em seu laudo de avaliação:

*“Frente à atipicidade dos imóveis avaliados, sendo que os imóveis comerciais localizados dentro dos campi são sem similar no Distrito Federal, a avaliação se deu através da pesquisa e análise do mercado de espaços comerciais. Ressalta-se que tal segmento – grandes espaços comerciais, apresentam-se concentrados em Brasília – DF, na Asa Norte Setores Comerciais Locais, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Gama e Planaltina e Asa Sul.*

*(...)*

*No que se refere aos Imóveis Comerciais, trata-se de espaços extremamente bem localizados com muitos atrativos sob a ótica do comércio varejista, situadas logradouros de boa expressão comercial, e ainda os localizados no interior dos Campi Universitário com alto fluxo de estudantes, servidores públicos, funcionários terceirizados, sendo o seu uso vocacionado para número restrito de atividades comerciais.”*

Conforme apresentado no quadro abaixo, a análise indicou que os valores pagos por 23 permissionários presentes na amostra estavam abaixo do valor mínimo de mercado estimado pela Consult Plus em 2015.

Tabela 3 – Valor de aluguel sugerido pela consultoria x Valor pago pelos permissionários da FUB

Estabelecimento	Consult Plus (valor mín. de aluguel) <sup>1</sup>	2017 (valor mensal) <sup>2</sup>	Diferença
Cine Foto Universitário	R\$ 1.109,80	R\$ 923,68	R\$ 186,12
Banca do Gilson	R\$ 3.012,77	R\$ 659,93	R\$ 2.352,84
Papelaria Oriental Ltda	R\$ 2.992,10	R\$ 689,34	R\$ 2.302,76
Caixa Econômica Federal	R\$ 2.574,42	R\$ 2.748,99	R\$ 9.825,43
Francisco J	R\$ 1.065,19	R\$ 387,61	R\$ 677,58
Barbearia do Chico	R\$ 1.958,46	R\$ 647,72	R\$ 1.310,74
Neide Rodrigues Ramos	R\$ 1.305,64	R\$ 806,12	R\$ 499,52
Marcio Ferreira da Silva	R\$ 13.012,90	R\$ 387,44	R\$ 12.625,46
Edilma Fernandes Queiroz	R\$ 1.659,25	R\$ 371,76	R\$ 1.287,49
Debora Catarina Medeiros	R\$ 1.265,38	R\$ 356,35	R\$ 909,03
Stocks Lanches Ltda	R\$ 1.329,58	R\$ 569,62	R\$ 759,96
Felipe Abrão Jaber	R\$ 1.632,05	R\$ 666,55	R\$ 965,50
Sorveteria a Videira	R\$ 850,84	R\$ 511,09	R\$ 339,75
Colina Lanches	R\$ 7.224,55	R\$ 2.279,42	R\$ 4.945,13
Exata Soluções em Impressão	R\$ 1.586,36	R\$ 1.752,70	(R\$ 166,34)
Hugo Machado Franco	R\$ 1.586,36	R\$ 1.752,70	(R\$ 166,34)
Stocks Lanches	R\$ 5.155,06	R\$ 2.945,18	R\$ 2.209,88
Siloé Lanchonete	R\$ 8.153,34	R\$ 3.092,47	R\$ 5.060,87
Copigraf Copiadora	R\$ 1.586,36	R\$ 615,55	R\$ 970,81
Copiadora ABC Ltda	R\$ 1.586,36	R\$ 879,36	R\$ 707,00
Lanchonete Caloria Certa	R\$ 5.155,06	R\$ 3.092,47	R\$ 2.062,59
Lanchonete e Sorveteria (...)	R\$ 8.153,34	R\$ 2.945,18	R\$ 5.208,16
Lanchonete Hot Dog do (...)	R\$ 5.155,06	R\$ 3.092,47	R\$ 2.062,59
Lanchonete Energia do Cerrado	R\$ 4.918,12	R\$ 4.748,08	R\$ 170,04
Posto Petrobrás	R\$ 55.658,31	R\$ 11.761,68	R\$ 43.896,63
<b>Total</b>	<b>R\$ 149.686,66</b>	<b>R\$ 48.683,46</b>	<b>R\$ 101.003,20</b>

Fonte: Despachos SEI/FUB 2729741, 2729759, 2729768, 2729781, 2744435, 2744439 e 2744448

1. A consultoria Consult Plus considerou, na sua avaliação mercadológica, valores de aluguel mínimo, médio e máximo.

2. Valores recebidos pela FUB mensalmente no exercício de 2017, conforme informado pelos Despachos SEI/FUB 2729768 e 2729781.

A partir da comparação feita no quadro acima, observa-se discrepâncias de valores significativas – entre o valor cobrado mensalmente dos outorgados e o valor de mercado – para maior parte dos estabelecimentos comerciais existentes nos *campi* da FUB. Pontua-se, novamente, que a equipe de auditoria considerou o valor mínimo de aluguel sugerido pela consultoria em 2015, desconsiderada, ainda, atualização monetária entre os dois exercícios.

Dessa forma, considerando a comparação de valores realizada por permissionário, entre o que foi recebido e o estipulado como valor de mercado, observou-se – para a amostra selecionada – uma diferença de valor total a receber por mês de, no mínimo, R\$ 101.003,20. Considerando os exercícios 2016 e 2017, projeta-se uma diferença total a receber de, no mínimo, R\$ 2,4 milhões.

Entretanto, mesmo valendo-se dos referidos estudos – mediante contratação de consultoria – observa-se a inércia da gestão em mais de 2 anos em regularizar suas áreas comerciais ou, ao menos, adequar os valores cobrados pelas cessões de uso.

Por fim, é importante mencionar que a amostra em comento é de apenas parte das cessões de uso no *Campus* Darcy Ribeiro, isto é, não leva em consideração: parte dos comércios cedidos de forma onerosa no referido *campus*; demais *campi* da Universidade; cessões para as associações de servidores – inclusive dos espaços comerciais internos, como ocorre do caso da ASFUB –, cessões para Autotrac, Banco Santander, Banco do Brasil, entre outros.

Assim, a fim de se corrigir a defasagem de valores locatícios para os imóveis comerciais da FUB, é necessário que a Universidade considere, nos editais dos procedimentos licitatórios e contratos de permissão de uso futuros, como valores de referência para as contrapartidas onerosas mensais dos permissionários, os valores de mercado levantados com a devida correção monetária.

## **6. Inconsistências na folha de pagamento com prejuízo potencial ao Erário de R\$ 4 milhões por ano.**

O Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal foi desenvolvido por esta CGU com o objetivo de fazer avaliações automatizadas quanto ao cumprimento da legislação de pessoal, sobretudo as com impacto remuneratório, tais como pagamento de vantagens, vencimento básico, assistência pré-escolar, fundamentos de aposentadoria, adiantamento de férias, pagamentos em duplicidade, remuneração superior ao teto, pagamento de pensão em duplicidade, dentre outras. Quando o sistema detecta indício de inconformidade é gerada uma ocorrência. Desde 2014, as Unidades avaliadas – como a FUB, por exemplo – possuem acesso remoto ao sistema para proceder as devidas análises; solicitar esclarecimentos aos servidores, se necessário; e prestar justificativas ou informações sobre medidas adotadas para sanar tais ocorrências.

Durante o exercício de 2017 foram elaboradas pela CGU três rodadas de trilhas de auditoria de pessoal, correspondentes às competências de fevereiro, junho e dezembro desse exercício. Ao todo, foram registradas 211 ocorrências de indícios de problemas relacionados à folha de pagamento de servidores, das quais apenas 12 (5,7%) foram respondidas, sendo que 3 carecem de documentação comprobatória adicional. As demais 199 (94,3%) são abordadas no item 6.1 abaixo.

Destacam-se os seguintes achados:

### **6.1. Pagamento de vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/90 com valor superior ao devido, contrariando o disposto na Orientação Normativa nº 11, de 5/11/2010, do Ministério do Planejamento.**

Ao todo, foram encaminhadas 199 dessas ocorrências por sistema informatizado para manifestação da unidade examinada, as quais não foram respondidas. Ressalta-se que todas as demais modalidades de ocorrência foram objeto de manifestação.

Apenas por entrevista – sem, no entanto, formalizar essa manifestação no sistema de trilhas de auditoria de pessoal – um servidor do Decanato de Gestão de Pessoas afirmou que as divergências se tratam do cômputo da Retribuição por Titulação no cálculo previsto no art. 192.

Por oportuno, transcreve-se o teor do art. 192, revogado pela Lei 9.527, de 10 de dezembro de 1997:

*“Art. 192. O servidor que contar tempo de serviço para aposentadoria com provento integral será aposentado:*

*I - com a remuneração do padrão de classe imediatamente superior àquela em que se encontra posicionado;*

*II - quando ocupante da última classe da carreira, com a remuneração do padrão correspondente, acrescida da diferença entre esse e o padrão da classe imediatamente anterior.”*

Ou seja, trata-se de benefício atrelado ao plano de carreira e referenciado ao vencimento básico dos servidores, aos seus padrões e classes. A aplicação do referido dispositivo, consolidada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, coaduna-se com o aqui exposto, por meio de sua Orientação Normativa nº 11, de 5/11/2010.

A despeito disso, diante de controvérsias de interpretação desse dispositivo pelo Tribunal de Contas da União – a exemplo dos Acórdãos 6.298/2014-Primeira Câmara, favorável a essa interpretação, e 2.638/2015-Plenário, contrário a essa interpretação –, o Ministério do Planejamento ratificou seu entendimento sobre o tema e sobre a aplicação da Orientação Normativa nº 11, de 5/11/2010, conforme Ofício nº 30471/2017-MP, de 26 de abril de 2017, encaminhado ao TCU. Na ocasião, salientou que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência uniforme que se coaduna com sua orientação.

Ao somar o valor dos 199 apontamentos, chega-se ao montante de R\$ 311.537,15/mês, ou considerados 13 salários anuais, o montante perfaz R\$ 4.049.982,95 de prejuízo potencial ao Erário.

## **6.2. Professores com Dedicção Exclusiva – DE com vínculo com a iniciativa privada, conforme CNIS**

O regime de dedicação exclusiva é disciplinado pelo art. 20 da Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012, segundo o qual o professor das Instituições Federais de Ensino Superior, quando submetidos a esse regime de trabalho, devem se dedicar em tempo integral às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional, o que **“implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada”**, com exceção às atividades disciplinadas nessa mesma Lei, ou seja, no §4º do art. 20 e no art. 21.

Referidas exceções são relacionadas a: cargos em fundações de apoio; cargos de direção ou funções de confiança; participação em comissões julgadoras; bolsas de ensino, pesquisa, extensão, estímulo à inovação, desempenho de atividades de formação de professores da educação básica e qualificação docente; direitos autorais ou direitos de

propriedade intelectual; retribuição pecuniária, na forma de *pro labore* ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais; função comissionada de coordenação de curso; retribuição pecuniária, em caráter eventual, por trabalho prestado no âmbito de projetos institucionais de ensino, pesquisa e extensão ou por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente.

Ao todo, foram encaminhadas para manifestação da Unidade seis ocorrências de descumprimento do regime de Dedicção Exclusiva, todas analisadas pela Unidade Auditada, que resultaram em 4 justificativas acatadas e 2 encaminhamentos para abertura de Processo Administrativo Disciplinar.

### 6.3. Servidor sem devolução de adiantamento de férias

Trata-se de uma ocorrência de não devolução, por servidor, de adiantamento de 70% de seu salário, proporcional aos dias de férias gozados. De acordo com a manifestação da Unidade, o caso se deve por posse em outro cargo inacumulável entre as férias de servidor e a data prevista de ressarcimento, de modo que foram iniciados os procedimentos para reposição de R\$855,00 ao erário.

### 6.4. Ausência de manifestações da Unidade relativas a exercícios anteriores

Além das trilhas relativas a folhas de pagamento de 2017, importa mencionar o passivo de exercícios anteriores. No período de 2014 a 2016, foram emitidas 269 ocorrências para avaliação da FUB, das quais 99 (36,8%) não foram objeto de qualquer justificativa ou providência, conforme detalhado no quadro abaixo.

Tabela 4 – Quantitativo de ocorrências de Trilha de Pessoal

Ano	Competência	Ocorrências atendidas ou em andamento		Ocorrências pendentes de manifestação	
		Total	Percentual	Total	Percentual
2014	06/2014	84	61,3%	53	38,7%
2015	06/2015	14	87,5%	2	12,5%
	12/2015	41	69,5%	18	30,5%
2016	06/2016	29	52,7%	26	47,3%
	12/2016	2	100%	0	0%
TOTAL		170	63,2%	99	36,8%

Fonte: Sistema de Trilhas de Pessoal da CGU

Ressalta-se a importância do preenchimento tempestivo das análises no sistema, a fim de se solucionar, da forma mais breve possível, eventuais ocorrências de efetivo prejuízo ao Erário.

## **7. Generalização da Flexibilização da jornada de trabalho pela gestão atual, entendida, não como uma exceção à regra da jornada de 40 horas semanais, mas aplicada aos setores independentemente da conformidade com o requisito de que o serviço exija atividade contínua em turnos de 12 ou mais horas ininterruptas, estabelecido pelo Decreto 1.590/1995.**

O Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, estabelece, no *caput* e inciso I do art. 1º, que “a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, será de oito horas diárias com carga horária de quarenta horas semanais”, mas, no art. 3º, faculta ao dirigente máximo do órgão, ou entidade, autorizar a flexibilização da jornada de trabalho para 6 horas diárias, reduzindo a carga de trabalho de 40 horas semanais para 30 horas semanais, nos casos em que o serviço exija atividade contínua em turnos de 12 ou mais horas ininterruptas, dispensando o horário de almoço, em função de atendimento ao público, ou em atividades após às 21:00h. Estão dispostas, dessa maneira, a regra, a exceção e as hipóteses da exceção.

O Decreto não autoriza essa flexibilização para quaisquer outras hipóteses, dentre as quais destacamos: alusão ao fato de que serviços podem ser melhorados com turnos contínuos; expectativa no impacto da qualidade de vida dos servidores; e serviço que, embora possam ser relacionados com o atendimento ao público – o que, aliás, qualquer serviço público pode –, não exijam que o atendimento seja feito por turnos ininterruptos de 12 ou mais horas.

A flexibilização da jornada de trabalho é uma exceção à regra geral de 40 horas semanais, para os casos específicos em que a necessidade de continuidade da atividade em turnos de mais de 12 horas se sobrepõe à necessidade do volume de horas a serem trabalhadas. Uma diminuição sistemática da carga horária equivale a um aumento sistemático de salário, na medida em que há um aumento significativo da razão salário/horas trabalhadas. Com efeito, ocorre prejuízo ao erário público, quer pela necessidade de despender mais recursos humanos para realizar o trabalho necessário, quer pela simples diminuição dos serviços prestados.

Constatou-se diversas impropriedades nos processos que tratam da flexibilização da jornada na FUB, conforme descrição a seguir.

### **7.1 Generalização da Flexibilização nos departamentos da FUB**

O que se constatou da análise dos processos de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas no exercício de 2017 é que a flexibilização foi tratada como regra, concedida de forma generalizada a todas as solicitações e para todos os servidores dos setores que a solicitaram, sem uma comprovação das exigências prescritas pelo Decreto 1.590/1995, bastando que, no requerimento, fosse afirmado que o atendimento a algum público estava incluído no rol de serviços prestados pelo setor e que era necessário, para maior conveniência dos públicos, internos e externos, a continuidade do serviço em turnos iniciados às 7:00h e prolongados até às 19:00h.

Inicialmente, foram apresentados 31 processos, todos os quais resultaram na concessão do benefício da flexibilização da jornada de trabalho, inclusive processos relativos aos setores que realizam trabalhos burocráticos, como tramitação de processos, com os argumentos de que executam atendimento ao público, externo ou interno, e que o serviço é melhorado em turnos ininterruptos de 12 ou mais horas contínuas. Em nenhum desses 31 processos foi incluída comprovação do enquadramento aos requisitos prescritos no Decreto 1.590/1995.

Através da análise da consolidação dos processos de flexibilização da FUB/UnB entregues pelo gestor, apresentada na tabela abaixo, constata-se que a flexibilização não é avaliada por posto ou função, mas concedida por setor e generalizada para todos os seus servidores, os quais, em regra, possuem muitas outras tarefas além das que poderiam justificar a flexibilização. Descontando-se os servidores com função ou cargo em comissão, dado que, pelo Decreto, estão impedidos de terem essa flexibilização, chega-se ao percentual de 99% de servidores com horário flexibilizado dentre os setores com processo aprovado.

Relatório Preliminar

Tabela 5 – Consolidação dos processos de flexibilização da FUB

Nome do setor	Ano da concessão da flexibilização	Quantidade de servidores técnico-administrativos que trabalham no setor	Quantidade de servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança que trabalham no setor	Quantidade de servidores beneficiados pela flexibilização da jornada de trabalho que trabalham no setor
Vice-Reitoria – VRT; Centro de Produção Cultural e Educativa - CPCE/UnBTV; Secretaria de Gestão Patrimonial – SGP; Gabinete da Reitora – GRE; Secretaria de Comunicação – SECOM; Decanato de Gestão de Pessoas – DGP; Decanato de Administração – DAF; Arquivo Central – ACE; Faculdade de Ceilândia – FCE; Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Ceilândia – SPG/FCE; Decanato de Pesquisa e Inovação – DPI; Assessoria de Assuntos Internacionais – INT; Instituto de Artes – IDA; Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional – DPO; Decanato de Pós-Graduação – DPG; Centro de Excelência em Turismo – CET; Faculdade de Educação – FE; Secretaria de Infraestrutura – INFRA; Fazenda Água Limpa – FAL; Decanato de Ensino de Graduação – DEG; Faculdade de Comunicação – FAC; Centro de Informática – CPD; Secretaria Acadêmica do Instituto de Psicologia – IP; Editora Universidade de Brasília – EDU; Instituto de Física – IF; Ouvidoria e no sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC; Secretaria de Administração Acadêmica – SAA; Prefeitura da UnB – PRC	2017	1261	228	1010
<b>Servidores sem cargo ou função</b>			<b>1033</b>	<b>97,8% flexibilizados</b>
Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT; Faculdade de Planaltina – FUP; Hospital Universitário de Brasília – HUB; Biblioteca Central – BCE; Centro de Pesquisa e Aplicação de Bambu e Fibras Naturais – CPAB; Decanato de Extensão – DEX; Instituto de Letras – IL; Procuradoria Jurídica – PJU	2018	836	37	799
<b>Servidores sem cargo ou função</b>			<b>799</b>	<b>100% flexibilizados</b>
<b>Total (2017 + 2018): 1832 servidores sem cargo ou função, dos quais 1809 (98,7%) possuem jornada flexibilizada. Os dados são detalhados no Anexo III deste relatório.</b>				

Fonte: Elaborada pela CGU a partir de consolidação dos diversos processos de flexibilização.

Além dos processos concluídos, que resultaram em autorização da flexibilização da jornada de trabalho dos setores por inteiro, o gestor também disponibilizou 10 processos em andamento na Comissão de Flexibilização. Desses, 2 ainda não foram examinados, 3 estão sendo encaminhados para a Reitoria para Ato de Autorização, 3 foram devolvidos para que fossem efetuadas pequenas correções, mas com pareceres já favoráveis, e os outros 2 foram devolvidos para que a solicitação de flexibilização da jornada de trabalho fosse mais abrangente, isto é, para que incluísse áreas correlatas.

Assim, no Processo 23106.109463/2017-18, por exemplo, consta documento da Comissão de Flexibilização para o Instituto de Ciências Humanas - ICH, a qual informa que *“os processos deverão ser consolidados em um único processo, em que devem constar: a direção, todos os departamentos de graduação, pós-graduações, entre outros setores do ICH”*; e, atendendo a esse documento, o ICH encaminha para os departamentos de Filosofia e Geografia documento perguntando se há ou não interesse pela flexibilização, solicitando, inclusive, no caso de não haver interesse, que seja anexado um despacho com essa informação. No processo está inclusa a resposta positiva do Departamento de Filosofia e, quanto ao Departamento de Geografia, um despacho informando que, após reunião com os servidores da unidade, não houve interesse na flexibilização da jornada de trabalho.

No Processo 23106.014926/2018-37, referente à Secretaria Administrativa e Secretaria Executiva do Instituto de Química, o Parecer foi favorável. Entretanto, na deliberação da Comissão de Flexibilização, questionou-se a não inclusão dos demais setores do Instituto de Química que, segundo a deliberação, deveriam ser consultados.

O exame desses processos demonstra a adoção da flexibilização da jornada de trabalho como a regra, em sentido inverso ao prescrito no Decreto 1.590/1995, sendo os pareceres da Comissão de Flexibilização sempre favoráveis quanto ao mérito, eventualmente solicitando algumas correções burocráticas e a inclusão de mais setores que, se não desejarem serem incluídos, são instados a se manifestar nesse sentido, mesmo considerando a escassez de recursos humanos e considerando que essa flexibilização traz maiores encargos ao erário público, pois representa uma diminuição de 25% da jornada de trabalho.

Em que pese haver indícios de que a jornada de 40 horas não vinha sendo plenamente cumprida por todos os setores da FUB antes dessas autorizações, a exemplo de notícia veiculada no próprio portal da UnB<sup>6</sup>, em 09/03/2017, essas autorizações promoveram o sentimento de legalidade de jornada de 6 horas diárias, sem redução na remuneração, mesmo para os setores e servidores que cumpriam a jornada semanal de 40 horas.

Não menos importante, faz-se imperioso relatar que o diagnóstico do mau uso da flexibilização da jornada de trabalho na FUB já ocorrera em Auditoria realizada por esta CGU e consubstanciada no relatório nº 201305679<sup>7</sup> (Auditoria Anual de Contas de 2012). Em decorrência do referido trabalho, os atos autorizativos foram suspensos, à época, e uma Comissão foi instaurada para revê-los de forma mais criteriosa.

Além da CGU, o Ministério do Planejamento e a própria Procuradoria Jurídica da FUB se manifestaram, à época, pelo desvirtuamento do uso da jornada prevista no art. 3º do Decreto 1590/1995, conforme é possível constatar pelo Relatório da Comissão de Flexibilização<sup>8</sup> supramencionada. Frisa-se que, conforme abordado nesse relatório, a Comissão de Flexibilização analisou 213 requerimentos: emitiu parecer favorável a 29 deles; parecer desfavorável a 126, sendo 81 devido à natureza da atividade e os demais

---

<sup>6</sup> <https://noticias.unb.br/publicacoes/112-extensao-e-comunidade/1325-comissao-discute-flexibilizacao-da-jornada-de-trabalho-na-unb>

<sup>7</sup> <http://www.cgu.gov.br/relatorios-antigos/ra201305679>

<sup>8</sup> [http://www.dgp.unb.br/images/Documentos/Parecer\\_relatorioflexibilizacao.pdf](http://www.dgp.unb.br/images/Documentos/Parecer_relatorioflexibilizacao.pdf)

por insuficiência de servidores ou de volume de trabalho que justificasse a flexibilização; e 58 pareceres inconclusivos, devido incompletude documental.

Os processos que constam na consolidação da tabela 5, segundo o gestor, representam todos os servidores beneficiados com a flexibilização da jornada de trabalho. Observa-se, nesses processos, que todos ocorreram em 2017 ou em 2018, o que significa que todas as flexibilizações foram concedidas em 2017, em 2018, ou foram atualizadas ou revalidadas nesses anos. De qualquer forma, não resta dúvida de que a atual administração, que tem autorizado sistematicamente a todas as solicitações, a despeito da atitude mais criteriosa observada na administração anterior, pode ser responsabilizada por essa generalização indiscriminada da flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, a despeito dos ditames do Decreto 1.590/1995 e do prejuízo, quer seja na forma de 25% a menos de volume de trabalho, quer seja na necessidade de dispêndio do erário público para suprir as necessidades laborais dos diversos setores.

## **7.2. Fragilidade dos processos que solicitam a flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, sem comprovação dos requisitos estabelecidos pelo Decreto 1.590, de 10 de agosto de 1995, que, entretanto, foram deferidos em sua totalidade.**

Constatou-se, da análise dos 31 processos referente à flexibilização de jornada de trabalho para 30 horas semanais ocorridos em 2017, que as flexibilizações foram autorizadas sem uma fundamentação adequada, que comprovasse a presença dos requisitos necessários, expressos no Decreto n°. 1.590, de 10 de agosto de 1995, e alterado pelo Decreto n°. 4.836, de 9 de setembro de 2003:

*“Art. 3º. 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.”*

Dos 31 processos, 22 se referem a mais de um setor. Em regra, a solicitação é feita por uma divisão da Universidade que congrega diversos setores e a solicitação é para a totalidade desses setores e para todos os servidores que não possuem uma função de confiança – o que, nos termos do Decreto 1.590/1995, os obrigaria a uma jornada integral.

Não há, portanto, uma solicitação fundada na necessidade específica de um atendimento ao público de forma contínua, em turnos de 12 ou mais horas. Nas exposições de motivos de todos os processos, argumenta-se, cumulativa ou alternativamente: grande volume de trabalho; melhora do serviço pelo aumento do tempo de atendimento ao público; e uma melhora na qualidade de vida do servidor público, que passa, com a flexibilização, a ter mais tempo para si, por estar trabalhando menos. Nenhuma dessas razões é fundamento para o benefício, pois, com a flexibilização, diminui-se o volume de trabalho e isso só se justifica, nos termos do Decreto 1.590/1995, pela exigência de um atendimento contínuo ao público que a atividade do setor exija.

Em 23 processos, dos 31 analisados, são anexadas estatísticas de documentos gerados, processos em tramitação e tempo de tramitação dos processos que ocorrem no setor ou nos setores que solicitam a flexibilização da jornada de trabalho, o que em nada se relaciona com as exigências do Decreto 1.590/1995, mas poderiam justificar a decisão pela manutenção da jornada não flexibilizada, que é mais apropriada para tratar de maior volume de trabalho. Escrever, classificar, analisar documentos, inserir despachos em processos e outras atividades similares não podem ser compreendidas como atendimento ao público, se não no sentido em que qualquer serviço público deve atender aos cidadãos, o que não é o sentido dos requisitos dispostos no Decreto 1.590/1995 – pois, se o fosse, implicaria a possibilidade de flexibilização a todos os órgãos e entidades da União, notadamente públicos.

No Processo de solicitação da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Ceilândia foi anexado um Relatório de atividades dos meses julho e agosto de 2016, com os atendimentos realizados e os horários em que ocorreram. São apresentados 20.766 atendimentos e nenhum desses foi realizado antes das 8:00h ou depois das 18:00, sendo que desses 20.766 atendimentos, apenas 19 ocorreram antes das 9:00h e apenas 11 ocorreram depois das 17:00h, estatísticas que não corroboram a necessidade de turno ininterrupto de 12 horas, das 7:00h às 19:00, conforme pretendido pelo requerimento.

No processo da solicitação do Centro de Informática da UnB, foram anexados 1.466 registros de atendimentos, dos quais apenas 14 ocorreram antes das 8:00h e apenas 16, depois das 18:00h. Há, também, a informação de que 27 desses 30 atendimentos, foram por meio do Portal na internet e, conforme a própria solicitação esclarece, o atendimento via Portal inicia-se por um acesso ao *site* que, posteriormente, é direcionado para um setor competente (SAD, SSI ou SRS), ou seja, o trabalho efetivo de atendimento pelos servidores não ocorre, necessariamente, no horário do acesso ao portal. Quanto aos outros 3 atendimentos registrados fora do horário de 8:00h às 18:00h, foram classificados como SIPAT, que a solicitação esclarece estarem relacionados com instalar, desinstalar ou atualizar o sistema SIPAT, sem esclarecer se esse trabalho ocorre no momento da solicitação ou se há um intervalo de tempo. Dessa forma, esses 30 atendimentos podem não ter ensejado real atendimento antes das 8:00h ou depois das 18:00h. Assim, mesmo nesse processo, não há uma comprovação da necessidade de um período de 12 horas ininterruptas de atendimento, mas, quando muito, de apenas 10 horas.

Na solicitação de flexibilização de jornada de trabalho da Secretaria Acadêmica do Instituto de Psicologia também estão anexados registros de 749 atendimentos ao público, ocorridos entre 24/4/2017 e 24/8/2017, nenhum deles antes das 8:00h ou depois das 18:00h.

A Secretaria de Gestão Patrimonial apresentou um gráfico que trata do atendimento ao público e a Faculdade de Educação anexou o resultado de uma pesquisa entre alunos e professores sobre um atendimento contínuo, documentos pertinentes à análise das exigências do Decreto 1.590/1995, mas não suficientes para fundamentar a autorização do benefício.

Os processos são constituídos por um requerimento, que faz uma exposição de motivos, apresenta uma escala de trabalho flexibilizada e, muitas vezes, traz estatísticas de processos geridos pelo setor, um parecer de um membro da Comissão de Flexibilização

da UnB e o ato autorizativo da Reitora. Na exposição de motivos há uma apresentação das diversas atividades a cargo do setor e, muitas delas, em todos os processos, não se relacionam com atendimento a público. Não há um dimensionamento do atendimento ao público em relação a essas outras tarefas, não há uma especificação de quais são os servidores que fazem esse atendimento ao público e que, portanto, poderiam ter suas jornadas de trabalho flexibilizada e, sobretudo, não há estudo ou documentação que respalde a presença dos requisitos do Decreto 1.590/1995, especialmente a necessidade de um atendimento contínuo por turnos de 12 ou mais horas ininterruptas.

Um exame das escalas apresentadas também revela algumas fragilidades. Na solicitação da Secretaria de Comunicação (SECOM), na Editoria de Comunicação Visual e Design, há 2 funcionários com jornadas de trabalho flexibilizada: um de 10:00h às 16:00h e outro das 12:00 às 18:00, que correspondem a um intervalo de apenas 10 horas. Na Assessoria de Imprensa da mesma Secretaria também há 2 funcionários com horário flexibilizado, um de 8:00h às 14:00h e outro de 14:30 às 20:30, o que também não caracteriza um atendimento contínuo. A Secretaria de Infraestrutura apresenta 2 funcionários com jornada de trabalho flexibilizada, os 2 com horário de 7:00h às 13:00h. A solicitação da Secretaria Acadêmica do Instituto de Psicologia apresenta uma escala com um funcionário com o horário de 13:30h às 19:30h. A escala de funcionários com flexibilização da jornada de trabalho apresentada para a direção do Instituto de Física também só apresenta um funcionário, com o horário de 13:00h às 19:00h. Na solicitação da Secretaria de Administração Acadêmica, no que se refere ao Posto Avançado DIU, são listados 4 funcionários flexibilizados, os quatro com o horário das 8:00h às 14:00h. Para os setores SPS/DGP e SPS/DDS, do Campus da UnB em Planaltina, também são apresentados apenas um servidor com jornada flexibilizada, com o horário de 8:00h às 14:00h. Isso se percebe na primeira escala que consta no processo da solicitação da flexibilização da jornada de trabalho para o Campus da UnB em Planaltina. Mais adiante, no mesmo processo, há uma nova escala, com os mesmos horários e os mesmos servidores, mas nessa nova escala já não são especificados os subsetores do SPS e, assim, essa contradição deixa de ser aparente.

Assim, mesmo sem considerar o mérito da existência ou não dos pré-requisitos estabelecidos pelo Decreto 1590/1995 para a flexibilização da jornada de trabalho nos diversos setores, os processos não trazem uma fundamentação adequada embora, apesar disso, todos eles tenham sido deferidos.

### **7.3. Descumprimento dos horários propostos nos processos de autorização da flexibilização da jornada de trabalho.**

Com o objetivo de verificar o cumprimento das jornadas flexibilizadas pelos atos autorizativos constantes dos processos de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, aprovados no exercício de 2017, procedeu-se a uma visita *in loco*, no dia 6/8/2018, ao prédio da Reitoria, ao Instituto de Artes e ao Arquivo Central, amostra escolhida pela facilidade de acesso. Também foram realizados acessos aos *sites* dos departamentos da UnB para verificar se havia publicidade do horário de atendimento ao público.

No prédio da Reitoria, foram visitadas as Secretaria de Gestão Patrimonial, de Administração Acadêmica, os Decanatos de Ensino e Graduação, de Administração, de Extensão e de Gestão de Pessoas, a Assessoria de Assuntos Internacionais e o Gabinete da Reitoria.

Apesar dos processos que autorizaram a flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais da Secretaria de Gestão Patrimonial e dos Decanato de Administração e de Gestão de Pessoas estabelecerem escalas que se iniciam às 7:00h, encontrou-se indicações, no site da UnB e no local, de que o horário de funcionamento desses setores é de 7:30 às 19:30, o que enfraquece o argumento de que esse horário facilitaria o acesso dos serviços a estudantes e docentes cujas atividades se iniciam às 8:00h.

Na Secretaria de Gestão Patrimonial, às 7:00h, havia apenas um servidor, dos 8 que a escala apresentada no processo 3106.072381/2017-01 previa; e no Decanato de Gestão de Pessoas, às 7:10h, também havia apenas um servidor, dos mais de 30 que, segundo as escalas apresentadas no processo 23106.083278/2017-88, deveriam estar presentes.

A Secretaria de Administração Acadêmica estava fechada às 7:30h (o horário previsto para o início de seus trabalhos). Às 7:40h, no Decanato de Ensino de Graduação, haviam apenas 2 dos 4 servidores que a escala afixada no local indicava iniciarem seus trabalhos às 7:30h.

Na Diretoria de Contabilidade e Finanças do Decanato de Administração verificou-se um guichê referente à Tesouraria dessa Diretoria com uma placa informando que o horário de funcionamento do local é das 9:00h às 11:30 e das 14:00h às 16:30 e de que o atendimento é realizado só pelo guichê. Ao lado dessa placa, estava afixada escala de servidores com jornada de trabalho flexibilizada indicando os horários de 7:30h às 13:30 para 2 servidores. No Gabinete da Reitoria também foi verificado informe dizendo que o expediente é das 8:00h às 12:00h e das 14:00h às 18:00h, estando fechado para almoço das 12:00h às 14:00h, ao lado de uma escala com horários de servidores com jornada de trabalho flexibilizada que, segundo essa escala, iniciariam o trabalho às 7:30h.

O Arquivo Central estava fechado às 7:05h. Abriu por volta das 7:15h e, então, foi possível verificar uma escala de trabalho afixada que indicava jornadas de trabalho flexibilizadas, segundo a qual os trabalhos do Arquivo Central deveriam ter iniciado às 7:00h, horário que também é apresentado no Processo 23106.093029/2017-09.

O Instituto de Artes estava com a grade da frente fechada às 7:10h. Nesse horário, havia apenas uma servidora que abriu o local e nos mostrou as demais salas, todas vazias. Não havia indicação de horário ou de escala. O processo 23106.099157/2017-58, entretanto, autoriza a flexibilização da jornada de trabalho de servidores do Instituto de Artes e apresenta uma escala, segundo a qual, o trabalho iniciaria às 7:00h com 10 servidores.

#### **7.4. Responsabilidade da atual gestão em relação aos fatos elencados nos itens 7.1 a 7.3.**

Tendo em vista as análises dos processos de flexibilização da jornada de trabalho para 30 horas semanais, tanto os concluídos como os ainda em tramitação, e os resultados da verificação *in loco* realizada no dia 6/8/2018, constata-se que se procedeu a uma

redução da jornada de trabalho, autorizando-se sistematicamente todas as solicitações de flexibilização, para todos os setores que as solicitaram, incluindo todas as divisões e todos os servidores desses setores, excluindo, apenas, os que possuem função de confiança e que, por essa razão, não podem ter suas jornadas de trabalho flexibilizadas por expressa vedação normativa. Constata-se que os processos não apresentam fundamentação adequada, que comprove a existência dos requisitos exigidos pelo Decreto 1590/1995, mesmo para os casos em que esses requisitos possam estar presentes. Constata-se ainda que nem esse horário de trabalho reduzido em 2 horas está sendo cumprido conforme proposto. Trata-se, portanto, de um conjunto de circunstâncias que, possivelmente, vem trazendo prejuízo ao erário, quer pela necessidade que impõe de contratação de mais servidores para realizar o trabalho necessário, quer pela diminuição do trabalho realizado em cerca de um quarto da acordada jornada de 40 horas semanais.

Por fim, em decorrência de pluralidade de ocorrências diagnosticadas nesse mesmo sentido em outras universidades federais, ao menos três avisos foram encaminhados aos reitores dessas unidades acerca do uso indevido da flexibilização da jornada:

- Ofício Circular nº 05/2012-DIFES/SESu/MEC, de 09/07/2012, o qual informa que ***“essa flexibilização, entretanto, deve se dar no interesse da Administração Pública e deve ser aplicada apenas em casos bem específicos. É necessário atentar para a ilegalidade de eventual estabelecimento de jornada prevista no art. 3º, do Decreto n.º 1.590/1995 como regra geral, indistintamente a todos os servidores de um órgão e sem atenção aos requisitos exigidos. A regra é a jornada de trabalho de 40 horas semanais. A flexibilização é exceção”***.
- Ofício Circular n.º 18/2015-GAB/SESu/MEC, de 29/07/2015, esclarecendo que a Advocacia Geral da União e a CGU se manifestaram por meio do Parecer nº 08/2011/MCA/CGU/AGU, de 20/10/2011, pela impossibilidade de aplicação indistinta do Art. 3º, do Decreto nº 1.590/1995 a todos os servidores sem análise do preenchimento dos requisitos exigidos.
- Ofício Circular nº 1048/2016/SFC-CGU, de 18/10/2016, no qual o então Secretário Federal de Controle da CGU informa que tem sido observada nos trabalhos de auditoria da CGU a ausência de estudo interno que evidencie a necessidade de adoção da exceção (jornada diferenciada); a falta de regulação interna que demonstre a coerência entre as características do público atendido pelos servidores enquadrados nos turnos ininterruptos; e a concessão desarrazoada do regime de trinta horas a servidores de um mesmo setor, mesmo que não exerçam a atividade de atendimento ao público ou trabalho noturno. Solicita também a imediata adoção de medidas necessárias à regularização das impropriedades e cumprimento do arcabouço normativo que rege o tema.

Não obstante, devido à mudança de gestão na FUB, o Ofício Circular nº 1048/2016/SFC-CGU, de 18/10/2016, foi reencaminhado para a atual reitora, por meio do Ofício nº 17714/2017/CGESUP/DS/SFC-CGU, de 10/10/2017, ressaltando a importância de evitar a reincidência dos achados discriminados no Relatório de Auditoria nº 201305679.

Deduz-se, portanto, que a flexibilização generalizada se trata de situação outrora diagnosticada e, ao menos do ponto de vista formal, tratada por gestão anterior; equivocadamente retomada pela gestão atual, e, apesar de tentativa desta CGU em alertar para o seu uso indevido, não foram adotadas medidas saneadoras – ao contrário, existem registros de processos de concessão generalizada para determinados setores em 2018.

## **8. Ausência de documentação que sustenta a Retribuição por Titulação em 11,8% dos processos avaliados.**

A Retribuição por Titulação – RT – está fundamentada legalmente pela Lei 12.772/2012. Nos termos do seu art. 17, a RT é “devida ao docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a Carreira, cargo, classe, nível e titulação comprovada”.

Adicionalmente, a Portaria Normativa MEC nº 22, de 13/12/2016, dispõe sobre normas e procedimentos gerais de tramitação de processos de solicitação de revalidação de diplomas de graduação estrangeiros e ao reconhecimento de diplomas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), expedidos por estabelecimentos estrangeiros de ensino superior.

A referida Portaria estabelece, em seu art. 25, que os diplomas de pós-graduação stricto sensu expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades brasileiras regularmente credenciadas, que possuam cursos de pós-graduação avaliados, autorizados e reconhecidos, no âmbito do Sistema Nacional de Pós-Graduação - SNPG, na mesma área de conhecimento, em nível equivalente ou superior.

Foram analisados 85 processos de Concessão de Retribuição por Titulação aprovados em 2017, dos quais observou-se ausência de diploma ou de validação de diploma em 10 deles (11,8%). Ainda durante os trabalhos de auditoria, foram apresentados documentos que sanaram as fragilidades encontradas em 8 desses processos, com o que 2 processos (2,4%) continuam carentes de documentação probatória da titulação.

Em seis desses sete processos, a FUB encaminhou e-mails aos docentes relacionados, solicitando os documentos necessários. Cabe ressaltar que, embora o prazo asignado para que esses docentes encaminhassem os documentos ausentes tenha expirado, os processos continuavam incompletos até a conclusão dos trabalhos dessa auditoria.

Ainda restou um processo sem a apresentação do necessário diploma de comprovação da titulação, para o qual o gestor da FUB apresentou apenas a publicação no Diário Oficial da União da redistribuição do docente em questão.

Constata-se que, embora a maior parte dos processos de Concessão de Retribuição por Titulação de 2017 estejam adequadamente formalizados, houve deficiências de controle

que possibilitaram a concessão indevida em 10 desses processos, por insuficiência de documentação comprobatória, dos quais 2 permanecem pendentes de resolução.

## **9. Aprimoramento da estrutura física e crescimento do quadro de servidores da Auditoria Interna; e estagnação de seu posicionamento no organograma da Entidade e das garantias à sua atuação independente.**

O presente tópico objetiva verificar vários aspectos quanto à estrutura e à atuação da Unidade de Auditoria Interna – Audin – da FUB e realizar um diagnóstico sucinto da unidade. Quanto a esse diagnóstico, buscou-se realizar uma análise comparativa em relação a trabalho anterior, que ocorreu em 2014, relativamente à gestão de 2013.

As informações que sustentam as conclusões contidas na presente análise foram obtidas a partir dos seguintes documentos: Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – Paint do exercício avaliado e do exercício seguinte à avaliação; Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – Raint do exercício avaliado; Regimento e Estatuto da FUB a posição da Audin no organograma da entidade; questionamentos por solicitação de auditoria; entrevista e inspeção in loco.

Em linhas gerais, não houve atualização do regimento da FUB/UnB, nem aprovação de Regimento específico da Audin; o Auditor Interno se reporta majoritariamente à Reitoria, não havendo Conselho/Comitê em que sua participação seja frequente; o quantitativo da força de trabalho é superior ao encontrado na última avaliação; e a estrutura física foi aprimorada.

O quadro comparativo da evolução da auditoria interna pode ser encontrado no Anexo IV.

### **9.1. Estagnação quanto à independência da Auditoria Interna e sua posição no organograma da Entidade.**

O Estatuto e o Regimento do FUB preveem a subordinação da Audin à Reitoria, cumprindo a exigência do art. 15, §3º, do Decreto nº 3.591/2000, na ausência de conselho superior de administração que abarque todas ou a maioria das características desejáveis para a adequada governança da entidade.

Ainda sobre a organização da Audin, ela não possui formalização normativa de suas atividades, em desconformidade ao art. 13, § 1º, da Portaria CGU nº 2.737/2017, a qual estabeleceu que:

*“§ 1º A unidade de auditoria interna deverá ter estatuto formal que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna, aprovado pelo dirigente máximo do Órgão ou unidade equivalente.”*

O auditor chefe da FUB manifestou-se para informar que existe uma minuta de Regimento Interno, a qual ainda carece de aprovação superior. Contudo, em 2015, esta

CGU já havia diagnosticado a existência de minuta com a mesma finalidade, demonstrando que tal aprovação não foi objeto de prioridade até esse exercício.

Considera-se que as providências adotadas até o momento pela Audin visam a atender à previsão normativa e a prover as condições adequadas para seu funcionamento e atuação, contudo ainda não obteve a necessária avaliação e aprovação da administração superior. Com o advento da Portaria CGU nº 2.737, de 20 de dezembro de 2017, há necessidade de celeridade no processo de avaliação e aprovação do Regimento Interno, formalizando as atividades da Audin.

## **9.2. Aderência parcial do Raint ao Paint.**

A Audin previu, em seu Paint 2017, o desenvolvimento de 8 ações durante o exercício, envolvendo ações de controle e atividades de produção de documentos. Não foram realizadas quatro das ações que estavam previstas. Dentre as justificativas apresentadas pela Unidade para as ações não executadas está a perda de funcionários, apesar de significativa melhora no quantitativo do seu quadro, conforme abordado no tópico relativo à sua estrutura.

Houve seleção dos trabalhos não executados pois, em alguns casos, eram parcialmente previstos em outras ações, como, por exemplo, “análise de controles internos”. Outra ação não executada trata da avaliação de processos licitatórios, a qual foi preterida por ter sido executada de forma similar em trabalhos de anos anteriores recentes.

Ressalta-se, entretanto, que a Audin realizou uma atividade não prevista no Paint 2017, que foi solicitada pela prefeitura da FUB e autorizada pela Reitoria, quanto ao contrato 32/2016, cujo objeto é a contratação de serviço de jardinagem. Tal fato demonstra apoio da Audin a setores da administração.

Destaca-se ainda que o planejamento de auditoria contemplou a gestão de riscos e que as ações, quando executadas, seguiram tal planejamento.

## **9.3. Melhoria da estrutura física e de pessoal da Audin.**

Questionado acerca da estrutura física da Audin, o auditor-chefe se manifestou no sentido de que a estrutura atende às necessidades de trabalho da unidade, conforme manifestação abaixo:

*“Atualmente, as instalações físicas da Auditoria Interna – AUD – na FUB podem ser consideradas adequadas para o desenvolvimento das atividades. A mudança de local da AUD do prédio da Reitoria para o Bloco Eudoro de Sousa ocorreu no dia 07/08/2017.*

*As vantagens da atual localidade:*

- Aumento do espaço físico;*
- Melhoria nas instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias;*
- Melhoria na segurança (controle de acesso);*
- Melhoria no quesito silêncio nas redondezas;*
- Sala de reunião própria; e*
- Gabinete da Chefia próprio.*

*Desvantagem:*

*- Dificuldade em comunicações orais e rápidas com a Alta Administração e com auditados."*

Em inspeção *in loco*, a equipe de auditoria coaduna com a manifestação acima transcrita. Eventuais desvantagens de comunicação podem ser mitigadas com o uso mais intensivo da tecnologia e de reuniões programadas, além de outras atividades, as quais podem ser previstas com periodicidade mínima em regimento. Ainda, destaca-se manifestação do auditor-chefe de que os recursos tecnológicos atendem às necessidades dos serviços propostos.

Quanto ao pessoal, em comparação à avaliação de 2014, a Auditoria Interna obteve um aumento representativo de 80% no seu quadro de funcionários que atuam em atividades finalísticas – de 5 para 9 –, mantendo instalações físicas e tecnológicas adequadas para o exercício de suas atividades.

Foi apresentado um plano de capacitação para os auditores internos, porém não houve cumprimento integral desse plano em função de limitações orçamentárias; cabe destacar que há servidores cursando mestrado em áreas afins ao serviço de auditoria.

## **10. Inconformidade do rol de responsáveis e conformidade das demais peças de contas de responsabilidade da FUB.**

Após consulta à documentação inserida pela FUB no Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-Contas), verificou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2017 e que, salvo quanto às ressalvas adiante, elas apresentaram os formatos e conteúdos em conformidade com os normativos do TCU.

No tocante ao rol de responsáveis não foram apresentados:

a) os gestores, titulares e substitutos, do Conselho Diretor da FUB, importante instância de governança, responsável, dentre outras coisas, por deliberar sobre a administração de bens da Fundação – objeto de importantes achados deste relatório –, nos termos do art. 16, VII, de seu Estatuto, anexo ao Decreto nº 500, de 15 de janeiro de 1962. Impõe-se, portanto, limitações ao Certificado de Auditoria de responsabilidade desta CGU, nos termos do art. 9º, III, da Lei 8.443/1992.

b) o substituto responsável pelo Instituto de Letras, sem impacto para certificação por esta CGU.

Ressalta-se que essas impropriedades foram diagnosticadas e encaminhadas para a Unidade no decorrer dos trabalhos de auditoria, por meio da Nota de Auditoria nº 201800639/001, de 09/07/2018, conjuntamente com outras fragilidades, as quais foram sanadas após reabertura do Sistema de Prestação de Contas do TCU.

# RECOMENDAÇÕES

1 – À alta administração e às instâncias de governança imobiliária, especialmente os Conselhos Diretor e de Administração, estabelecer plano de ação, em até 60 dias, com definição de etapas, responsáveis e cronograma para reavaliar o Plano de Obras da FUB, contemplando no mínimo:

1.1 – estudos prévios de demanda e de custos que subsidiem a tomada de decisão;

1.2 – prioridade alinhada a áreas estratégicas sem as quais não se poderia – ou restaria muito prejudicada – atividade finalística da Unidade;

1.3 – redução de custos – quer seja de aluguel, quer seja de manutenção – ou da dependência de imóveis de terceiros no médio e longo prazo;

1.4 - não contemplar imóveis cujo uso seja prioritariamente destinado a terceiros, a exemplo do CEBRASPE; e

1.5 – otimização do uso dos espaços físicos de propriedade da FUB, inclusive por remanejamento de departamentos e reaproveitamento de espaços atualmente não utilizados, a exemplo do antigo prédio da FUBRA, caso seja viável do ponto de vista estrutural e de segurança.

*Achados n° 1, 2, 3 e 4.3*

2 – No prazo de 90 dias, aferir, não apenas com base em dados fornecidos pelo locador, o valor de mercado do Galpão de Armazenamento de equipamentos de grande porte no Gama, objeto do Contrato nº 013/2010, nos termos Parecer da PJU nº 193/2015, de 20/03/2015, procedendo aos ajustes necessários no contrato vigente caso o valor do aluguel não esteja de acordo com o de mercado; considerar, quando da firmatura do próximo termo aditivo, o uso de outros galpões eventualmente mais baratos, não apenas nas adjacências do *campus*, ainda que seja necessário arcar com custos de transporte, restringindo o condicionante de local exclusivamente para as atividades de atendimento ao público, nos termos do §2º do art. 3º do Decreto 7.689/2012.

*Achado n° 3*

3 – No prazo de 30 dias, aplicar o reajuste contratual previsto no Contrato 160/2015 – e em outros que, por ventura, não tenham sido aplicados – quando o índice (IGPM) for negativo, de forma a assegurar o valor mais vantajoso para a Administração, inclusive de forma retroativa.

*Achado n° 3*

4 – Formalizar, em 60 dias, contratos e recolher os valores devidos pelo CEBRASPE em favor da FUB relativos aos bens móveis, imóveis e intangíveis, bem como proceder ao

atendimento das demais recomendações previstas no Relatório nº 201704/2018 da Auditoria Interna da FUB.

*Achados nº 4.1 e 4.2*

5 – Reavaliar, em 120 dias, a forma de retribuição pelo CEBRASPE em favor da FUB, decorrente dos bens intangíveis do Cespe, conforme previsão no Parágrafo Único do art. 2º da Resolução do Conselho Diretor nº 008/2016; levando em consideração os valores que deixam de ser arrecadados pela realização de suas atividades, a exemplo de concursos públicos e eventos; a cessão de seus servidores e do respectivo capital intelectual; e o passivo – jurídico, de alugueis, etc. – das atividades do Cespe.

*Achado nº 4.2*

6 – Rescindir, em até 30 dias, o contrato de aluguel de galpão celebrado pela FUB e utilizado pelo CEBRASPE, de modo que o CEBRASPE assuma o pagamento das contrapartidas onerosas mensais desse objeto.

*Achado nº 4.4*

7 – Apurar os custos de aluguel de responsabilidade do CEBRASPE relativos ao galpão para armazenamento de acervo documental, desde a celebração do contrato de gestão, e atualizá-lo monetariamente; e promover o devido ressarcimento ao Erário, no prazo de 60 dias.

*Achado nº 4.4*

8 – Formalizar, em 90 dias, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) todos os processos de cessão de espaço físico existentes na FUB, inclusive os com documentação incompleta, digitalizando os arquivos necessários, em conformidade com o Decreto nº 8.539/2015.

*Achado nº 5.1*

9 – À alta administração e às instâncias de governança imobiliária, especialmente os Conselhos Diretor e de Administração, apresentar, em 120 dias, plano de ação definindo etapas, responsabilidades e prazos para regularização de outorgas dos espaços físicos a terceiros nos *campi* da Universidade e respectivo andamento, com base, no mínimo, em:

9.1 – levantamento dos espaços já ocupados por terceiros nos *campi*, quer estejam formalizados ou não;

9.2 – estudo de necessidade e de demanda pela comunidade acadêmica dos comércios e serviços levantados no subitem anterior, bem como de outros que se mostrarem necessários;

9.3 – realização de procedimentos licitatórios – observada a conveniência de cada outorga – de todas as cessões de espaços físicos existentes na FUB, de modo que se considere, nos futuros editais, como valores locatícios de

referência, os valores de mercado levantados pela consultoria Consult Plus (em 2015) com a devida correção monetária, pesquisas de mercado, ou outros, mais pertinentes, que venham a ser formalmente estabelecidos;

9.4 - formalização dos contratos administrativos das outorgas de espaços físicos da FUB, em momento ulterior à realização do devido certame licitatório, de modo a contemplar: (i) manifestação da procuradoria jurídica; (ii) cláusulas de reajustes anuais; (iii) cláusulas relativas à ressarcimento de despesas comuns; e (iv) indicação de fiscal de contrato;

*Achados nº 5.2, 5.3, 5.6, 5.9 e 5.10*

10 – No caso das permissões de uso do Banco Santander, ADUnB, ASFUB e correlatas, que apresentam prazos de vigência superiores a 20 anos e a contrapartida onerosa se deu por meio de financiamento de construção dos prédios que seriam entregues à FUB ao término dessa vigência: (i) renegociar, em 90 dias, a contrapartida a valores de mercado, considerando o valor da obra, as condições de entrega e a previsão de ressarcimento à FUB pelo rateio de despesas comuns; (ii) em caso de negociação infrutífera, avaliar – junto à Procuradoria Jurídica – a possibilidade de rescisão contratual e abertura de licitação para nova cessão de uso de espaço físico.

*Achados nº 5.4 e 5.8*

11 – Relativamente ao convênio celebrado entre FUB e Petrobrás S.A, em 180 dias, realizar: (i) procedimento licitatório referente à cessão de uso de espaço físico destinada ao posto, de modo que o preço de referência seja aquele levantado pela consultoria Consult Plus em 2015, com a devida correção monetária; (ii) Tomada de Contas Especial, cuja composição de comissão está em andamento, conforme manifestado; (iii) sindicância administrativa, a fim de apurar as responsabilidades pelas irregularidades apontadas no Parecer AGU 34/2016/PFFUB.

*Achado nº 5.7*

12 – Findo o prazo do convênio celebrado entre FUB e Autotrac, este ano, observada a conveniência administrativa e, ainda, considerando que a edificação ali construída será incorporada ao patrimônio da FUB, realizar procedimento licitatório, com a devida manifestação da Procuradoria Jurídica – para a nova cessão desse edifício –, inclusive quanto à pertinência do tipo de estabelecimento a ocupar o local.

*Achado nº 5.8*

13 – Providenciar a suspensão do pagamento aos 199 servidores constantes do Sistema de Trilhas de Pessoal que percebem a vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/90 com valor superior ao devido, contrariando o disposto na Orientação Normativa nº 11, de 5/11/2010, do Ministério do Planejamento; assim como o respectivo ressarcimento ao Erário, tomando por referência a data da edição da Orientação Normativa nº 11/2010.

*Achado nº 6.1*

14 – Concluir, em 90 dias, os Processos Administrativos Disciplinares dos dois docentes com ocorrência de descumprimento ao regime de Dedicção Exclusiva.

*Achado n° 6.2*

15 – Manifestar-se, em 90 dias, quanto à regularidade ou não das 99 ocorrências do Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal, relativas aos exercícios de 2014 a 2016, pendentes de manifestação até agosto de 2018.

*Achado n° 6.4*

16 – Suspender imediatamente a flexibilização da jornada de trabalho no âmbito da FUB até a reavaliação dos pleitos, exceto para os postos de trabalho que, notadamente, possam ocasionar prejuízos às atividades finalísticas da FUB.

*Achado n° 7 e seus subitens*

17 – Reavaliar, em 120 dias, os processos de concessão de jornada flexibilizada e promover sua concessão apenas nos casos em estejam presentes os requisitos do art. 3º do Decreto 1.590/1995, devidamente formalizados e comprovados; e estabelecer método de avaliação do rigoroso cumprimento da jornada flexibilizada para o adequado atendimento ao público.

*Achado n° 7 e seus subitens*

18 – Ao Conselho de Administração, apurar a extensão do desvirtuamento da jornada flexibilizada na FUB, ao arrepio do previsto no art. 3º do Decreto 1.590/1995 e das notificações efetivadas pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; e promover o seu conhecimento à autoridade competente, nos termos do art. 116, VI, da Lei 8.112/1990, a fim de proceder a devida apuração de responsabilidade.

*Achado n° 7 e seus subitens*

19 – Providenciar a suspensão do pagamento de Retribuição por Titulação aos servidores que não apresentarem comprovação do título respectivo após prazo concedido pela DGP; assim como o respectivo ressarcimento ao Erário dos valores pagos indevidamente (atualizado monetariamente).

*Achado n° 8*

20 – Formalizar, em 60 dias, estatuto (regimento) que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna, nos termos do art. 13, § 1º, da Portaria CGU nº 2.737/2017.

*Achado n° 9.1*

21 – Realizar interlocução com o TCU, a fim de incluir os responsáveis pelo Conselho Diretor no rol de responsáveis, relativamente às contas ora avaliadas.

*Achado n° 10*

# CONCLUSÃO

## **GESTÃO DE USO DE ESPAÇOS FÍSICOS NO ÂMBITO DA FUB**

Consideram-se graves os apontamentos relativos às deficiências na gestão imobiliária da FUB, alguns dos quais com relevante impacto patrimonial. As análises realizadas evidenciaram a necessidade de melhorias na gestão de uso do espaço físico da Universidade, conforme recomendações propostas no presente Relatório.

Verifica-se que parte significativa das impropriedades possuem origem em gestões anteriores, algumas das quais perduram por décadas. Nesse sentido, é de suma importância que os planos de regularização previstos, principalmente, nos itens 1 e 9 das recomendações realizadas neste relatório recebam o devido zelo da alta administração e das instâncias de governança previstas para tal finalidade, tais como: o Conselho de Administração, nos termos do art. 12, VIII, do Regimento Geral da UnB; e o Conselho Diretor, nos termos do art. 16, VII, do Estatuto da FUB.

Particularmente, o Plano de Obras da FUB deve estar alinhado ao planejamento da Unidade para execução de suas atividades finalísticas e administrativas, razão pela qual é imprescindível a participação dessas instâncias no processo decisório.

Ainda, as cessões de espaços a terceiros devem estar alinhadas às necessidades da comunidade acadêmica, de forma que seu planejamento é igualmente importante para o atingimento dos objetivos da instituição. Ademais, representam importante fonte de recursos ao Estado.

## **AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS DA FUB**

A principal impropriedade diagnosticada quanto à gestão de pessoas da FUB decorre da concessão generalizada de flexibilização de jornada a seus servidores. Sistematizar tal procedimento equivale, financeiramente, ao abono de 2 horas diárias de atraso ou saída antecipada a todos aqueles que não cumprem os requisitos do art. 3º do Decreto 1.590/1995. Trata-se, portanto, de impropriedade com grande impacto financeiro, embora de difícil quantificação.

Conforme abordado neste relatório, a flexibilização generalizada se trata de situação outrora diagnosticada e, ao menos do ponto de vista formal, tratada por gestão anterior; equivocadamente retomada pela gestão atual, e, apesar de tentativa desta CGU em alertar para o seu uso indevido, a exemplo do Ofício nº 17714/2017/CGESUP/DS/SFC-CGU, de 10/10/2017, não foram adotadas medidas saneadoras – ao contrário, existem registros de processos de concessão generalizada para determinados setores em 2018.

Quanto à observância da legislação sobre remuneração, as ocorrências diagnosticadas por sistema informatizado desta CGU foram concentradas em poucas modalidades de ocorrência. O principal achado, com impacto financeiro relevante, trata do pagamento de vantagem do art. 192, I, da Lei nº 8.112/90 com valor superior ao devido, contrariando o disposto na Orientação Normativa nº 11, de 5/11/2010, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Importa destacar que o referido Ministério é

o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, a cuja orientação se submete a entidade auditada.

Por fim, falhas de controle quanto à titulação de docentes ocasionaram o pagamento, sem comprovação, de Retribuição por Titulação a 10 servidores, dos quais 2 permaneciam pendentes de resolução até o fechamento deste relatório.

#### **AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA E DESEMPENHO DA AUDITORIA INTERNA DA FUB**

No tocante à auditoria interna, observou-se um aumento de 80% em sua força de trabalho quando comparada à avaliação realizada em 2014; bem como melhoria de sua estrutura física.

O Raint foi 50% aderente ao Paint, mesmo percentual diagnosticado na mencionada avaliação anterior, apesar do acréscimo de pessoal. Importa destacar o relevante trabalho desenvolvido quanto à avaliação das deficiências de pagamento pelo CEBRASPE à FUB dos bens móveis, imóveis e intangíveis da última, o qual foi abordado nos itens 4.1 e 4.2 deste relatório.

É necessário avaliar e promover a formalização de estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna, nos termos do art. 13, § 1º, da Portaria CGU nº 2.737/2017.

Relatório Preliminar

## ANEXOS

### I – Análise processual das obras em andamento e paralisadas.

#### **Obras em andamento na FUB com repactuação frequente de prazos e valores e consequente indisponibilidade das instalações ao público**

Com o intuito de verificar o atual andamento das obras/reformas contratadas pela FUB, visando detectar eventuais atrasos injustificados na sua execução, bem como prejuízos financeiros e/ou sociais decorrentes, foram selecionadas 5 obras/reformas – com base em visita *in loco* – e analisados os respectivos processos.

Verificou-se que a totalidade das obras se encontra dentro do prazo de execução, embora tenham ocorrido aditivos com o intuito de prorrogar os prazos inicialmente pactuados. Há, também, perspectiva de novos atrasos.

Não se verificou a ocorrência de prejuízos financeiros imediatos. Contudo, foram recorrentes termos aditivos formalizados ou previstos com impactos financeiros e com menções de adequação ao projeto. Não se diagnosticou modificação de grande monta frente ao objeto contratado.

O prejuízo social diagnosticado decorre da indisponibilidade dos imóveis para uso nas atividades da FUB.

Os apontamentos são detalhados a seguir:

#### **Processo nº 23106.058472/2016-44**

#### **Obra: Construção do Departamento de Engenharia Florestal**

Trata-se de obra executada por meio do Contrato nº 1102/2017, cujo objeto é a *“execução da obra de construção do Prédio do Departamento de Engenharia Florestal, localizado no Campus Universitário Darcy Ribeiro, da Fundação Universidade de Brasília, em Brasília-DF”*.

O valor global inicialmente contratado foi de R\$ 10.426.407,15, e os prazos contratados inicialmente foram os seguintes:

Prazo de Execução: 17/04/2017 a 12/04/2018.

Prazo de Vigência: 06/04/2017 a 08/06/2018.

Até a data dos trabalhos de auditoria, havia sido firmado um único Termo Aditivo, prorrogando os prazos de vigência e de execução do contrato por mais 180 dias corridos, *“sem ônus financeiro”* para a FUB. A justificativa apresentada para a prorrogação foi a *“descontinuidade executiva devido a inconsistência dos projetos de fundação e a inclusão de novas atividades”*, denotando necessidade de adaptação ao projeto original.

Entretanto, quando dos trabalhos de auditoria, estava em análise a minuta do 2º Termo Aditivo, solicitando acréscimo de R\$ 417.997,01 (4,01%) ao valor global do contrato, cuja justificativa é o *“aumento quantitativo (fundações e estrutura de concreto) e aumento qualitativo (serviços na subestação de energia para possibilitar o funcionamento do*

prédio da ULEG-FT, já que a subestação é compartilhada), **acarretados pela anterior prorrogação decorrente do 1º Termo Aditivo**". Isto é, o 1º Termo Aditivo é apenas formalmente sem ônus financeiro à FUB, visto que o 2º Termo Aditivo trata do mesmo assunto.

No processo, há documento com análise da Coordenação de Fiscalização se manifestando favoravelmente ao pleito da empresa. Uma vez firmado o Termo Aditivo, o valor global do contrato passa a ser de R\$ 10.844.404,16. Ainda a respeito da aprovação ou não do pretendido acréscimo, outro documento traz solicitação do Decanato de Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO), feita à Secretaria de Infraestrutura (INFRA) em 28/05/2018, no sentido de que **"envidasse esforços no sentido de não haver aditivação do processo de edificação da EFL, tendo em vista a escassez orçamentária da UnB"**, demonstrando, assim, preocupação com situação de contingência vivida pela Universidade.

Assim, após o 1º Termo Aditivo, já pactuado, os prazos vigentes são os seguintes:

Execução da obra: 17/04/2017 a 12/10/2018.

Vigência do contrato: 06/04/2017 a 08/03/2019.

Nota-se, no decorrer do processo, atuação da Diretoria de Obras da FUB – DOB/FUB (na figura do Engenheiro Fiscal de Obras), como se depreende de notificação à empresa, uma vez que havia uma *"redução no ritmo das atividades no canteiro de obras e que a empresa contratada não atendeu ao cronograma físico-financeiro e, em consequência disso, encontra-se atrasada"*.

A Diretoria de Obras (DOB/FUB) informou à equipe de auditoria que a referida obra se encontra 40% concluída, com previsão de entrega definitiva em 09/01/2019. Quanto aos motivos pelos quais a obra se encontra com percentual de 40% de conclusão, a Secretaria de Infraestrutura da FUB assim se manifestou:

*"A obra de construção do Departamento de Engenharia Florestal, foi contratada pelo regime de empreitada por preço global, que prevê etapas definidas de cada serviço. Por essa razão, o cronograma financeiro apresenta uma defasagem com o andamento da obra (execução), pois para que seja feito o pagamento, é necessário a execução completa de cada etapa prevista no cronograma.*

*De acordo com o cronograma financeiro, a empresa encontra-se atrasada no andamento (execução) de alguns serviços. Os itens de esquadria, ar condicionado, elevador, cobertura e passarela metálica e cabeamento estruturado somam 30% do valor total da obra e estão previstos para serem iniciados a partir de Julho [de 2018]. Além disso, estão sendo executadas as etapas de revestimento e instalações elétricas, que correspondem a mais de 20% da obra".*

Dada a manifestação da INFRA/FUB, observa-se a necessidade de acompanhamento do Fiscal de Obras, no sentido de detectar as causas da lentidão e intervir junto à empresa para garantir o cumprimento do prazo, ou, se for o caso, aplicar as penalidades

contratuais. Ademais, constata-se o risco de não haver o recebimento definitivo da obra na data prevista.

**Processo nº 23106.009898/2015-93**

**Obra: Unidade de Laboratórios de Ensino e Graduação – Fac. de Tecnologia**

Trata-se de obra executada por meio do Contrato nº 1505/2016/DOB/FUB, cujo objeto é a *“Execução da construção da segunda etapa do prédio destinado à Unidade de Laboratórios de Ensino e Graduação da Faculdade de Tecnologia – ULEG-FT, localizada no Campus Universitário Darcy Ribeiro, em Brasília/DF”*.

O valor global inicial foi de R\$ 4.852.382,06, e os prazos inicialmente contratados foram os seguintes:

Execução da obra: 31/10/2016 a 26/10/2017.

Vigência do contrato: 19/10/2017 a 12/04/2018.

A obra em questão foi objeto de paralisação por determinação judicial, em 09/02/2017, tendo em vista parecer executório da Advocacia-Geral da União, conforme sentença proferida em Mandado de Segurança decorrente de impugnação ao Edital de Licitação. Entretanto, em 22/02/2017, foi proferido o Parecer de Força Executória AGU/PGF/PRF-1/LL08/2017 determinando a retomada da obra, em virtude de decisão favorável do Tribunal Federal da 1ª Região, em que o Desembargador Relator entendeu que *“a paralisação da execução do contrato causará prejuízos graves e de difícil reparação à contratante, decorrentes da degradação dos materiais já empregados e dos gastos já despendidos, além dos danos à comunidade acadêmica, como enfatizado nas razões da requerente, o que configura a probabilidade do direito”*. As obras foram retomadas pela empresa em 13/03/2017.

O 1º Termo Aditivo foi firmado em 22/05/2017, prorrogando o prazo de vigência e execução da obra por mais 40 dias, tendo em vista as consequências da paralisação por decisão judicial.

Também se verifica atuação da Diretoria de Obras, seja ao indeferir pedido de prorrogação de prazo, considerando que os argumentos da empresa não se sustentavam, seja pela aplicação da penalidade de advertência (cláusula 12.1 do contrato) à empresa, devido à utilização de material diferente do especificado no caderno de encargos e especificações, mesmo após diversas solicitações de alteração. Na mesma linha, em despacho de 11/01/2018, a Coordenação de Fiscalização apontou que *“faltando 26 dias para o término da obra, a empresa acumula atrasos em diversas etapas da obra”*, e solicitou que a empresa fosse notificada. Portanto, resta configurado o prejuízo social decorrente da não disponibilidade do laboratório no início do ano letivo.

O 2º Termo Aditivo foi assinado em 06/12/2017 e prorrogou o prazo da obra por mais 62 dias, em virtude de atrasos por parte do fornecedor de equipamentos necessários à obra, e em virtude de *“a Contratante ter solicitado alterações no projeto de rede de drenagem de águas pluviais e a alteração do projeto de iluminação externa da Obra em*

*questão*". A justificativa foi analisada e aceita pela Diretoria de Obras e a prorrogação se deu "sem ônus" de qualquer natureza à FUB.

O 3º Termo Aditivo foi assinado em 07/05/2018, e seu objeto foi a prorrogação da execução e da vigência por mais 70 dias corridos; bem como o acréscimo de R\$ 173.796,45 ao valor global do contrato. Assim, na data do presente relatório, o valor do contrato é de R\$ 5.029.178,51 e os prazos são os seguintes:

Execução da obra: 31/10/2016 a 17/07/2018.

Vigência do contrato: 19/10/2017 a 03/10/2018.

A Diretoria de Obras informou que a referida obra se encontra 100% concluída, com previsão de entrega definitiva em 30/08/2018. Quando dos trabalhos de auditoria, a obra se encontrava em fase de recebimento provisório, cujo Termo foi disponibilizado por meio do documento eletrônico no SEI.

#### **Processo nº 23106.028683/2016-52**

##### **Obra: Unidade de Laboratórios de Ensino e Graduação – Fac. de Ciências da Saúde**

Trata-se de obra executada por meio do Contrato nº 1101/2017/DOB/FUB, cujo objeto é a "Construção da segunda etapa do prédio destinado à Unidade de Laboratórios de Ensino e Graduação da Faculdade de Saúde – ULEG-FS".

O valor global inicial foi de R\$ 6.552.894,86, e os prazos inicialmente contratados foram os seguintes:

Execução da obra: 06/03/2017 a 01/03/2018.

Vigência do contrato: 16/02/2017 a 10/08/2018.

Entretanto, o 1º Termo Aditivo foi firmado já em 27/02/2018, prorrogando o prazo em mais 64 dias corridos, tendo em vista a demora, por parte da FUB, na mudança de redes de água e de alta tensão, bem como na remoção de árvores e lixeira localizados no local da obra, o que teria acarretado atrasos na sua execução. Com o referido Termo Aditivo, os prazos vigentes na data deste relatório eram os seguintes:

Execução da obra: 06/03/2017 a 05/05/2018.

Vigência do contrato: 16/02/2017 a 14/10/2018.

Encontra-se, no processo, a minuta do 2º Termo Aditivo, a qual solicita acréscimo de R\$ 315.151,36 ao valor global do contrato, que se dá "em função de alteração e substituição de quantitativos de materiais para adequação dos projetos em função do remanejamento de estacionamento externo devido à nova localização dos entrepostos de resíduos. É necessária também a adequação dos acessos externos para atender às Pessoas com Deficiência (PCD), também decorrente da adequação dos limites dos estacionamentos e do posicionamento das calçadas"; e devido à necessidade de "atendimento às normas técnicas inerentes à construção civil e pleno funcionamento dos

*equipamentos que foram instalados, permitindo o funcionamento e ocupação da edificação (...) para garantia da entrega do prédio em condições mínimas de uso com segurança”.*

Na data deste relatório, a minuta se encontrava sob análise da Reitoria da UnB. Se aprovada, o valor global do contrato passará a ser de R\$ 6.868.046,22.

A Diretoria de Obras informou que a referida obra se encontra 100% concluída, com previsão de entrega definitiva em 15/08/2018. Quando dos trabalhos de auditoria, a obra se encontrava em fase de recebimento provisório, cujo Termo foi disponibilizado por meio do documento eletrônico no SEI.

Destaca-se, portanto, que a alteração proposta, com impacto financeiro, foi realizada antes de sua apreciação e aprovação pelas instâncias superiores.

**Processo nº 23106.063317/2017-21**

**Obra: Laboratório de Desenvolvimento de Transportes e Energias Alternativas – Faculdade do Gama**

Trata-se de obra executada por meio do Contrato nº 1104/2017/DOB/FUB, cujo objeto é a *“Execução da obra de construção de prédio destinado ao Laboratório de Desenvolvimento de Transportes e Energias Alternativas – LDTEA, localizado na Faculdade UnB Gama”.*

O valor global inicialmente contratado é de R\$ 6.903.919,59, e os prazos ora vigentes são os seguintes:

Execução da obra: 18/12/2017 a 13/02/2018.

Vigência do contrato: 01/12/2017 a 05/05/2019.

A Diretoria de Obras informa que a referida obra se encontra 10% concluída, com previsão de entrega definitiva em 13/03/2019.

Não houve, até a data dos trabalhos de auditoria, aditivos ao contrato, seja de prazo, seja de valor, e as obras seguem seu curso normal, conforme verificado no processo em questão e anexos.

**Processo nº 23106.009460/2013-13**

**Obra: Reforma das Salas de Professores, blocos “A”, “B” e “C” - Fac. de Ciências da Saúde**

Trata-se de obra executada por meio do Contrato nº 1103/2017/DOB/FUB, cujo objeto é a *“Execução da obra de reforma das salas dos professores, localizadas no térreo (blocos “A”, “B” e “C”) e no pavimento 01 (bloco “A”), da Faculdade de Ciências da Saúde”.*

O valor global inicial foi de R\$ 6.903.919,59, e os prazos contratados inicialmente foram os seguintes:

Execução da obra: 19/06/2017 a 16/12/2017.

Vigência do contrato: 25/05/2017 a 20/05/2018.

O 1º Termo Aditivo foi assinado em 23/12/2017, prorrogando os prazos por mais 31 dias corridos – sendo que o de execução iria até 24/01/2018 –, em virtude de *“atrasos por parte da Contratante (Faculdade de Ciências da Saúde e professores), na liberação das salas dos blocos A, B e C”*.

O 2º Termo Aditivo foi assinado em 29/03/2018, prorrogando os prazos por mais 31 dias corridos – sendo que o de execução iria até 29/04/2018; e o de vigência, até 29/07/2018 –, em virtude de *“atraso na entrega de materiais por parte dos fornecedores”*.

Em 12/06/2018, o Secretário de Infraestrutura submeteu à Reitora da UnB a minuta do 3º Termo Aditivo para aprovação, se manifestando nos seguintes termos:

*“A obra de reforma das salas dos professores da FS encontra-se em fase de recebimento definitivo e para cumprir as exigências contratuais ( limpeza de áreas internas do edifício, desmobilização de canteiro, ligações com as redes internas do edifício da Faculdade de Ciências da Saúde, testes e verificação de garantias de equipamentos, etc.) para o efetivo recebimento da obra é necessária a prorrogação de prazo de vigência do contrato 1103/2017 (1201716), com a empresa G.M ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA – EPP, por mais 120 (cento e vinte) dias corridos. A prorrogação do prazo de vigência a partir do dia 29/06 por mais 120 dias **não tem ônus para a FUB** e existe conveniência técnica e administrativa”*.

O Parecer 00302/2018/CONS/PFFUB/PGF/AGU, de 21/06/2018, que analisa a minuta do 3º Termo Aditivo, por sua vez, aponta, dentre outras providências, que *“a motivação da prorrogação pelo prazo necessário deve estar devidamente justificada e enquadrada em uma das hipóteses legais previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993”*. Nesse sentido, a Diretoria de Obras se manifesta por meio de documento no SEI, informando que:

*“a necessidade da prorrogação de prazo visa adequar o prazo de vigência contratual aos trâmites de recebimento definitivo da obra, para o qual salienta-se que estão sendo sanados pela Contratada os apontamentos realizados pela comissão e ainda, **ao andamento do pedido de aditivo de valor (SEI n. 23106.025977/2018-94) que encontra-se sob análise da Reitoria para aprovação e alocação de recurso orçamentário necessário**. Tais circunstâncias impõem a administração a necessidade de correção do prazo contratual contida no 3º Termo Aditivo de Prazo, sem ônus para contratante, a fim de resguardar a manutenção das cláusulas do contrato, equilíbrio econômico-financeiro e previsões*

*legais correspondentes. (...) **Ratifica-se, portanto, a necessidade de alteração contratual para adequação do prazo de vigência contratual aos trâmites administrativos necessários à finalização e recebimento da obra, sem ônus para a Contratante***”.

Aqui, cabe registro acerca do mencionado processo SEI n. 23106.025977/2018-94: tal processo teve início em 09/03/2018, e se trata de pedido de aditivo de valor (acréscimo de R\$ 142.709,66), cuja motivação se dá em virtude de *“acréscimos e supressões de quantitativos de itens de serviços constantes na planilha orçamentária original e, acréscimos de serviços novos não previstos no escopo original do contrato, necessários ao prosseguimento da obra”*, com aprovação da Diretoria de Obras em 23/03/2018. Na data deste relatório, o processo se encontrava submetido ao Gabinete da Reitora para aprovação e posterior *“encaminhamento ao DPO para dotação dos recursos orçamentários e à PJU para análise e parecer”*.

Mais uma vez, os Termos Aditivos correlatos são segregados por prazo e por valor. Uma vez aprovadas as referidas minutas, o valor global do contrato passará a ser de R\$ 2.235.188,20; e os prazos passarão a ser os seguintes:

Execução da obra: 29/04/2018 a 29/10/2018.

Vigência do contrato: 29/06/2018 a 29/12/2018.

A Diretoria de Obras informa que a referida obra se encontra 100% concluída, com previsão de entrega definitiva em 15/07/2018. Destaca-se, portanto, que a alteração proposta, com impacto financeiro, foi realizada antes de sua apreciação e aprovação pelas instâncias superiores e antes da manifestação da Procuradoria Jurídica.

Quando dos trabalhos de auditoria, a obra se encontrava em fase de recebimento provisório, cujo Termo foi disponibilizado por meio de documento no SEI.

#### **Obras paralisadas, sem previsão de continuidade em curto prazo devido à escassez orçamentária.**

Com o objetivo de verificar a ocorrência de prejuízos financeiros ou sociais decorrentes da paralisação de obras, bem como as ações tomadas pela FUB no tocante à sua retomada, foram selecionadas duas delas, considerando visita *in loco*, realizada em 21/03/2018.

A seguir, a situação encontrada para cada uma delas:

#### **Processo nº 23106.037901/2012-95**

##### **Obra: Laboratório Analítico de Geociências**

Trata-se de edificação com 1.553,50 m<sup>2</sup>, cuja construção se iniciou por meio do Termo de Cooperação nº 0050.0023165.06.4 (Convênio Específico nº 18), assinado em 22/07/2010 entre a FUB e a PETROBRÁS. A justificativa para a construção do laboratório, constante do convênio, era a seguinte:

*“O prédio onde está funcionando os principais laboratórios do Instituto de Geociências da UnB (ICC – Minhocão) vem desde a sua inauguração em 1960, sendo na medida do possível adaptado para o funcionamento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. A maior dificuldade está em se obter instalações adequadas para o bom funcionamento dos laboratórios. A principal deficiência está na capacidade da rede elétrica, que é de vital importância para o bom funcionamento de equipamentos cada vez mais sofisticados em eletrônica e dependentes de uma boa rede elétrica.*

*A construção ao lado do prédio da GEOCHRONOS, permitirá uma maior racionalização de recursos e de atividades, uma vez que atividades comuns ao funcionamento dos diferentes laboratórios possam ser unificadas”.*

Figura 1 – Obra abandonada do LGC.



Fonte: Visita *in loco*, em 21/03/2018.

Figura 2 – Obra abandonada do LGC.



Fonte: Visita *in loco*, em 21/03/2018.

A obra foi orçada em R\$ 2.903.530,66, e os recursos necessários à execução da obra seriam alocados da seguinte forma:

Quadro 1: Fontes de recursos para construção do LGC.

Valor	Fonte
1.961.450,11	Termo de Cooperação 0050.0023165.06.4 (Petrobrás)
665.558,24	2012ND012907 (Fonte 0250 - recursos próprios FUB)
276.522,31	2012ND012908 (Fonte 0250 - recursos próprios FUB)

Fonte: Despacho do Decano de Planejamento e Orçamento (16/10/2012, fls. 981)

Desde o lançamento do edital de licitação, a execução da obra vem sendo objeto de contratempos, a seguir detalhados:

a) Desistência da empresa vencedora e republicação do edital para contratação de nova empresa.

Em 19/10/2012 foi lançada a Concorrência nº 177/2012, para “contratação de empresa especializada para execução da obra de construção do prédio destinado aos Laboratórios Analíticos de Geociências — LGC”. Em 07/01/2013, o resultado da licitação foi homologado e adjudicado em favor da empresa Evolução Construtora e Incorporadora Ltda (CNPJ 37.134.723/0001-93). Em 26/04/2013, a empresa encaminhou carta à comissão de licitação da FUB comunicando a desistência em participar da licitação.

Tendo a segunda colocada manifestado o seu desinteresse em assinar o contrato, foi lançado, em 22/08/2013, novo edital de licitação para a execução da obra. Trata-se da Concorrência nº 135/2013 – CEPLAN/FUB, cujo resultado foi homologado e adjudicado em 02/12/2013 em favor da empresa FMG Construções e Incorporações Ltda. (CNPJ

05.243.015/0001-02), pelo valor global de R\$ 2.588.461,58, com prazo de execução de 240 dias corridos.

O Contrato nº 1552/2014 foi assinado em 09/01/2014, decorridos 3 anos e meio da assinatura do convênio.

A Ordem de Execução de Obras e Serviços, que autoriza a empresa a dar início aos trabalhos, estabeleceu as seguintes datas-limite para execução da obra e vigência do contrato:

Prazo de Execução: 240 (duzentos e quarenta) dias corridos

Data de Início: 20/01/2014 - Data de Término: 17/09/2014

Prazo de Vigência do Contrato: 360 (trezentos e sessenta) dias corridos

Data de Início: 09/01/2014 - Data de Término: 04/01/2015

Ou seja, a obra deveria ter sido concluída na data de 17/09/2014, mas não foi o que ocorreu, conforme se verifica a seguir.

b) Diversas ocorrências de atrasos e advertências aplicadas à empresa

Iniciados os prazos para execução e conclusão da obra, a empresa foi alvo de várias notificações e advertências da FUB, devido a atrasos e descumprimentos de cláusulas contratuais. O quadro a seguir sintetiza os diversos expedientes encaminhados à empresa notificando-a dos atrasos:

Relatório Preliminar

Quadro 2: notificações expedidas à empresa de CNPJ 05.243.015/0001-02, por irregularidades na execução da obra.

Ofício encaminhado	Objetivo
Ofício nº 24/2014-DOB/FUB, de 27/02/2014 (fls. 1851)	Notifica e adverte a empresa, tendo em vista atraso verificado na execução da obra (após 37 dias corridos do prazo, ainda não havia sido executado nenhum dos serviços), o que acarretaria em atraso na conclusão da mesma. No mesmo ofício, a <b>DOB ressalta que a conclusão da obra “de fundamental importância para o programa acadêmico da Universidade de Brasília”</b> .
Ofício nº 72/2014-DOB/FUB, de 12/12/2017 (fls. 1966)	Notifica e adverte a empresa, tendo em vista atraso verificado na execução da obra (após 141 dias corridos do prazo, a empresa havia executado apenas os serviços de limpeza do terreno e terraplanagem, e estava finalizando o canteiro de obras). Informa, também, que decorrido esse período, a empresa havia apresentado “projeto de pré-moldados que não foi aprovado pela DOB”, além de não ter tido o cronograma físico financeiro aprovado.
Ofício nº 27/2015, de 23/02/2015 (fls. 3252)	Notifica e adverte a empresa pelo ritmo lento do andamento da obra.
Ofício nº 94/2015 – DOB/FUB, de 16/06/2015 (fls. 3313)	Aplica penalidade de advertência à empresa, uma vez que não foi atendida solicitação feita pela FUB, no sentido de substituir o engenheiro residente (conforme previsto na cláusula oitava do contrato).
Ofício nº 95/2015 – DOB/FUB, de 16/06/2015 (fls. 3308)	Notifica a empresa quanto ao atraso na obra (considerando a quase paralisação dos serviços e a falta de planejamento da empresa) e solicita apresentação de novo cronograma físico-financeiro, sob pena de aplicação de multa contratual.
Ofício nº 119/2015 – DOB/DAF/FUB, de 03/08/2015	Notifica a empresa de que “serão aplicadas sanções administrativas previstas nas alíneas "d", "e" e "f", da Cláusula Décima Segunda — Das Penalidades do Contrato e do Edital de Licitação por descumprimento dos itens 14,1, alíneas "e" e "f", e que a gravidade das faltas enseja na Rescisão Contratual Unilateral, com fulcro no Art. 77 da Lei 8.666/93, efetuada pela Administração do referido Contrato, em observância ao Art. 78 da Lei 8.666/93 incisos 1, II, 111 e V”. Foram observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Fonte: Processo nº 23106.037901/2012-95.

Ainda referente aos atrasos, em 01/09/2015 a Diretoria de Obras emitiu relatório informando sobre a situação da obra naquela data, nos seguintes termos:

*“A obra se encontra, atualmente, dia 01/09/2015, parada. Sem engenheiro, sem mestre de obra, sem armadores, sem técnicos, sem encarregados, apenas um carpinteiro presente (Pedro), sem nenhum tipo de atividade. Cenário que foi documentado — em diário de obra — inúmeras vezes pelo engenheiro fiscal (...). A obra está em estágio semelhante ao de três meses atrás e após a colocação dos pilares pré-moldados (26/05/2015) não ocorreu nenhuma atividade. (...) Nos dias 31/08/2015 e 01/09/2015, foram feitas visitas à obra e constatou-se que todos os equipamentos da sala da fiscalização — as mesas, as cadeiras, os capacetes, os projetos, o computador e a impressora — foram retirados. Da mesma forma, foram removidos todos os equipamentos e projetos da sala do mestre e do almoxarifado. Em resumo, a obra está praticamente abandonada e o canteiro desativado. (...) De acordo com as anotações em diário de obra, desde o dia 15/07/2014 (cópia em anexo), o ritmo da execução dos serviços esteve aquém do esperado para o cumprimento das etapas previstas no cronograma físico-financeiro e viabilizar a execução da obra no prazo contratual. (...) Por fim, consideramos que as alegações apresentadas pela empresa não condizem com o que foi relatado durante a obra. Entende-se que há motivos suficientes para rescisão contratual, baseado nos incisos I, II, III, V e VII do art. 78 da Lei 8666/93”.*

Como se pode verificar, os sucessivos atrasos e descumprimentos do contrato por parte da empresa levaram à rescisão unilateral do mesmo pela FUB, materializada por meio do Termo de Rescisão ao Contrato nº 1552/2014, assinado em 04/11/2015. Foi, ainda, aplicada à empresa a penalidade de suspensão de contratação com a FUB por 2 anos, conforme Cláusula Décima Segunda, item "f" do contrato 1552/2014 — DOB/FUB.

#### Da utilização dos recursos:

Em 12/12/2013, foi emitida a Nota de Empenho 2013NE807998, no valor de R\$ 2.588.461,58, sendo R\$ 1.961.450,11 oriundos do Convênio com a Petrobrás e R\$ 627.011,47 oriundos de recursos próprios da FUB. Além desse, foram emitidos mais dois empenhos, referentes ao 1º e 4 Termos Aditivos, nos valores de R\$ 88.150,93 e R\$ 268.670,37, respectivamente, passando o valor global do contrato para R\$ 2.945.282,88.

Consta, no processo, que as seguintes faturas foram atestadas pela fiscalização e encaminhadas para pagamento no decorrer do contrato:

Quadro 3: Pagamentos realizados e saldo dos empenhos após a rescisão contratual.

<b>2013NE807998 = R\$ 2.588.461,58 (Contrato)</b>					
<b>UnbDoc</b>	<b>Emissão</b>	<b>Descrição do Serviço Executado</b>	<b>Valor da NF</b>	<b>Valor Acumulado</b>	<b>Saldo</b>
139414/2014	14/10/2014	Serviços técnicos profissionais, canteiro de obras, terraplanagem, serviços administrativos.	R\$ 86.466,35	R\$ 86.466,35	R\$ 2.501.995,23
54065/2015	28/04/2015	Fundação, limpeza de obra, serviços administrativos.	R\$ 59.708,11	R\$ 146.174,46	R\$ 2.442.287,12
<b>2014NE804078 = R\$ 88.150,93 (1º Termo Aditivo)</b>					
<b>UnbDoc</b>	<b>Emissão</b>	<b>Descrição do Serviço Executado</b>	<b>Valor da NF</b>	<b>Valor Acumulado</b>	<b>Saldo</b>
125226/2014	18/09/2014	Remanejamento de rede elétrica aérea.	R\$ 88.150,93	R\$ 88.150,93	R\$ 0,00
<b>2015NE801275 = R\$ 268.670,37 (4º Termo Aditivo)</b>					
<b>UnbDoc</b>	<b>Emissão</b>	<b>Descrição do Serviço Executado</b>	<b>Valor da NF</b>	<b>Valor Acumulado</b>	<b>Saldo</b>
66132/2015	22/05/2015	Aditivo da fundação.	R\$ 268.670,37	R\$ 268.670,37	R\$ 0,00

Fonte: Processo nº 23106.037901/2012-95.

Assim, enquanto perdurou o contrato, foram realizados pagamentos no valor total de R\$ 502.995,76, o que equivale a 17,6% do total empenhado, que foi de R\$ 2.858.816,53, considerando a soma do contrato e dos aditivos.

Em 06/05/2015, o Coordenador do Convênio com a Petrobrás encaminhou despacho ao Diretor de Obras quanto ao prazo de vigência do convênio, que já havia sido excepcionalmente prorrogado, para notificar que não seria possível realizar mais nenhum pagamento da fonte de recursos da Petrobrás após o término deste convênio; e informou que era imprescindível que a obra fosse concluída e liberada para uso até o final de 2015. Em resposta, o Diretor de Obras comunicou ao Coordenador do Convênio acerca da impossibilidade de finalização da obra até o fim de 2015 e sugeriu que “sejam

*tomadas providências quanto a uma possível nova prorrogação do convênio*". Ressalte-se que o convênio já havia sido prorrogado em 09/01/2015, por mais 365 dias. Não há, nos processos analisados, registros de novas prorrogações.

Com efeito, com a rescisão do contrato, o empenho 2013NE807998 foi cancelado, com saldo de R\$ 2.442.287,12.

Questionado quanto à vigência e se ainda seria possível a utilização dos recursos previstos para a obra do Laboratório Analítico de Geociências (LGC), o Decanato de Administração e Finanças (DAF) informou que a vigência do Termo estava encerrada e que a respectiva prestação de contas final já havia sido enviada à Petrobrás. Foi devolvido à Petrobras um saldo de R\$ 2.376.100,13 via Ordem Bancária.

#### Da continuidade da obra:

Visando a retomada da obra, a Diretoria de Obras sugeriu à Diretoria de Gestão da Infraestrutura, em Despacho datado de 01/06/2016, que seja aberto *"novo processo para complementação e conclusão da referida obra"*, mas que antes deveria *"ser feito um levantamento do que realmente foi executado fisicamente na referida obra"*. Assim, foi aberto novo processo, o de número 23106.016544/2016-86.

O documento que apresenta o relatório sobre a situação da documentação técnica do LGC possui as seguintes sugestões:

- Delimitar a área que será objeto de nova licitação;
- Atualizar o orçamento, devido à defasagem de valores e a inclusão de novas áreas na possibilidade de alteração do projeto;
- Avaliação técnica da estrutura, mediante verificação *in loco* da estrutura de pilares.

Seis meses depois, em 09/11/2016, o Coordenador de Projetos informou ao Diretor de Planejamento e Projetos que *"não há impedimento algum em licitar-se novamente o projeto de arquitetura"* e que *"a fundação do edifício está concluída"*.

O processo em questão é finalizado com Despacho do Centro de Planejamento da FUB – CEPLAN à Secretaria de Infraestrutura (INFRA), informando que *"o assunto tratado neste processo, Laboratório de Geo Cronologia, segue em andamento no processo SEI 23106.081319/2017-00"*.

Acerca do processo SEI 23106.081319/2017-00, trata-se da intenção de se retomar, efetivamente, a execução da obra, conforme se verifica no Memorando nº 06/2017/INFRA, de 06/07/2017, em que o Secretário de Infraestrutura solicita ao Diretor do CEPLAN a documentação necessária para a abertura de procedimento licitatório, considerando a aprovação do Plano de Obras 2017 da FUB.

Em Despacho datado de 31/07/2017, o Centro de Planejamento da FUB – CEPLAN informa, dentre outros pontos, que *"a estrutura existente está em ótimas condições (...) o ideal, do ponto de vista técnico, é que os projetos sejam aproveitados"*. Sobre o

orçamento, destaca que “o orçamento mais recente é de 2011 e não contempla todos os itens (cortes de licitações passadas), sendo necessária a elaboração de um novo”. E ressalta que o Projeto Básico “precisa ser corrigido de acordo com novo orçamento, área a ser construída e de informações sobre fonte de recursos”. A menção a esse relato se faz importante, na medida em que demonstra que o custo da obra poderá ser maior do que o previsto originalmente, considerando a inclusão de nova(s) área(s) a ser(em) licitada(s) e a assunção de todo o custo pela FUB. Cabe destacar que o Plano de Obras 2017 estima para esta obra (sob a denominação de “LGC – Complementação do Lab. Geocronologia”) um custo de R\$ 5.742.000,00.

Solicitou-se que a FUB informasse as fontes de recursos com que se pretende financiar a retomada das obras. Em resposta, a Secretaria de Infraestrutura da FUB informou que não dispõe dessa informação.

À época dos trabalhos desta auditoria, o processo se encontrava no CEPLAN para atualização dos projetos e do caderno de encargos e especificações. O orçamento estava parcialmente elaborado. Destaque-se que o documento que faz referência a esta posição data de 27/02/2018, sendo que, desde então, o processo não teve nenhuma movimentação relevante quanto ao andamento do processo licitatório.

Trata-se, portanto, de caso de prejuízo social decorrente da ausência de instalação do laboratório por anos; e de perda econômica que decorre do cancelamento do convênio por ocorrências de eventos de responsabilidade da FUB – tal como morosidade em licitar o convênio firmado em 2010 – e de outros que fogem da sua alçada, tais como a desistência de licitante.

A fundação da obra, segundo departamento de obras da FUB, está adequadamente executada, o que permite o seu aproveitamento. Todavia, a FUB enfrenta dificuldades de restrição orçamentária que podem comprometer a continuidade da construção em curto prazo.

**Processo nº 23106.100380/2016-74**

**Obra: FUBRA/UAS**

Em visita *in loco*, realizada em 21/03/2018, verificou-se a existência da seguinte edificação em situação de abandono, cercada por tapumes, e sem identificação, nos limites do Campus Darcy Ribeiro:

Figura 3 – Prédio da FUBRA/UAS



Fonte: Visita in loco, de 21/03/2018.

Figura 4 – Prédio da FUBRA/UAS (vista frontal)



Fonte: Visita in loco, de 21/03/2018.

Trata-se de prédio outrora pertencente à FUBRA (antiga fundação de apoio vinculada à FUB, e que foi extinta), que foi incorporado ao patrimônio da FUB, conforme resposta da FUB a questionamento da equipe de auditoria:

*“A obra de construção da FUBRA foi realizada pela própria FUBRA e foi entregue já paralisada e inacabada pela FUBRA à FUB. **Foram diagnosticadas diversas patologias estruturais** que impediram a utilização até o momento”.*

O processo em questão trata da intenção da FUB em reformar o prédio, de forma a abrigar as futuras instalações da denominada “Unidade de Administração e Serviços –

UAS". Não há, no processo, informações sobre as circunstâncias em que se deu a incorporação do referido prédio ao patrimônio da FUB. A própria Secretaria de Infraestrutura da FUB, quando questionada, informou que não dispunha dessas informações.

Também não há, no processo, o projeto que configura a intenção de se transformar o referido prédio na "Unidade de Administração e Serviços — UAS", ou remissão a qualquer processo externo referente a isso. Solicitada a apresentar o projeto e o respectivo processo de referência, a FUB encaminhou um relatório intitulado "Unidade de Administração e Serviços – UAS", elaborado em março de 2014. O documento, traz, em linhas gerais:

- O histórico da obra: Há a informação de que *"o projeto foi concluído em 2004 e a obra foi paralisada em final de 2006, após parecer técnico do CEPLAN, informando a má execução da obra por parte da empresa contratada. As informações foram encaminhadas ao então Vice-presidente da FUBRA (...), à empresa (...) e ao fiscal responsável pela obra (...)"*. Há, ainda, a informação de que foram realizadas visitas técnicas em 2011, 2013 e 2014.

- As intervenções a serem feitas para o aproveitamento da edificação: tais intervenções contemplam as áreas interna e externa, bem como a necessidade de uma avaliação geral quanto à estrutura, às coberturas metálicas e às instalações elétricas e hidro-sanitárias.

- A proposta de ocupação do prédio: Consta que em 2012 foi apresentada proposta de ocupação, estabelecendo as 04 unidades que seriam alocadas no edifício, a saber: PROCAP (DGP), INTERFOCO (DEX), UAB (DEG) e CEAD.

- Custo estimado para reforma: o documento, por fim, traz o detalhamento dos custos estimados (por cada item considerado) para reforma do prédio, estimando-se um valor total de R\$ 2.365.704,11.

A abertura do processo se dá por meio de Despacho da Diretoria de Planejamento e Projetos, datado de 21/11/2016, solicitando ao engenheiro do CEPLAN/UnB relatório sobre o *"andamento do orçamento da obra do UAS (FUBRA)"*. O relatório em questão, de mesma data, aponta diversos vícios estruturais na obra, e sugere, em decorrência disso, *"a interrupção momentânea da elaboração do orçamento dessa obra e uma análise mais aprofundada da situação real em que se encontra a estrutura, sendo essa análise realizada por empresa especializada, com a realização dos ensaios necessários à caracterização do real estado da estrutura, com apresentação de laudos e a elaboração de parecer quanto à segurança e estabilidade da edificação"*.

Isto posto, e após diversos trâmites da área técnica da INFRA, em 11/05/2018 foi assinado o Projeto Básico visando à *"contratação de empresa para execução de ensaios e elaboração de laudo de segurança estrutural para a edificação destinada à Unidade de Serviços e Administração - UAS, localizada no Campus Universitário Darcy Ribeiro da Universidade de Brasília, no DF"*, com período previsto de execução de 30 dias.

Em 13/06/2018, a Reitora da FUB autorizou o processo licitatório para contratação da empresa, no valor de R\$ 45.234,20.

Destaque-se que a referida contratação é tão somente para se concluir acerca da viabilidade ou não de se aproveitar a obra existente. Para as ações de recuperação propriamente ditas, o Plano de Obras 2017 da FUB estima um custo total de R\$ 3.508.878,76, mas não indica as fontes de recursos ou a existência de disponibilidade orçamentária para tanto.

Não fica claro quais os pressupostos utilizados para essa estimativa, levando-se em consideração a ausência de estudo sobre a viabilidade de aproveitamento da obra.

Relatório Preliminar

## II – Análise processual dos alugueis pagos pela FUB.

**Previsão de obra para abrigar necessidades da Faculdade do Gama (FGA), atualmente supridas por meio de locações. Dificuldades de pagamentos de alugueis decorrentes de restrições orçamentárias.**

Os 2 processos de locação a seguir foram analisados com vistas a verificar as efetivas ações da FUB no sentido de optar por imóveis próprios ao invés de locações:

### A) Processo nº 23106.020109/2010-51

Trata-se do Contrato nº 013/2010, assinado em 01/04/2010, cujo objeto é a *"locação do imóvel situado na QI 06, Lote 1440, Setor Industrial do Gama-DF, composto de 01 (um) lote com área total de 1.500 m<sup>2</sup>, com 01 (um) galpão com salão, 3 banheiros, sendo um para portador de necessidades especiais e mais 01 apartamento no pavimento superior com 06 (seis) salas, 01 (um) sanitário e hall, perfazendo uma área total construída de 552,50 m<sup>2</sup>".* Nele, consta que o prazo de locação seria de 12 meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, **"caso as obras das faculdades não sejam concluídas neste período"** (grifamos). Mencionam-se obras como condição para a prorrogação ou não contrato de locação, mas não há, no processo, indicação de quais seriam essas "obras", tampouco providências em andamento no sentido de executá-las e concluí-las.

O Projeto Básico constante do processo nos informa, na justificativa, que a locação se dá em virtude de que *"em face da expansão da Universidade de Brasília para algumas cidades satélites do DF, entre elas o Gama, surgiu a necessidade de compra de equipamentos de grandes dimensões e peso e que não é possível a sua guarda no Almoarifado Central da FUB, visto que o mesmo não dispõe de espaço para tal fim"*. Também não há detalhes de quais seriam esses equipamentos. É possível encontrar maior grau de detalhamento quanto à utilização do galpão no Projeto Básico do 6º Termo Aditivo, em que a Faculdade do Gama assim se posiciona:

#### **"2.2 MOTIVOS DA PRORROGAÇÃO**

*O local é utilizado para guarda de materiais, ferramentas, tornos e equipamentos de grande porte, onde funcionam também oficinas de serralheria, marcenaria e mecânica. Atualmente existem 5 laboratórios de pesquisa e desenvolvimento onde são ministradas aulas diariamente com fluxo grande de alunos, professores, técnicos e prestadores de serviços, além disso, **as obras da UnB que contemplavam a construção de espaço destinado a abrigar toda esta estrutura do galpão não foram executadas ainda**" (grifamos).*

O trecho foi grifado para destacar, mais uma vez, que o processo, em que pese mencionar a intenção de executar obras próprias para atender as necessidades listadas, não evidencia que tais providências estejam em andamento.

O referido contrato foi firmado no valor mensal de R\$ 5.000,00, mais despesas de água, luz, esgoto, IPTU/TLP e taxa do corpo de bombeiros. O mesmo teve sua vigência prorrogada sucessivas vezes, sempre por prazo adicional de 12 meses. Atualmente, o 8º Termo Aditivo vigerá até 31/03/2019.

Também, neste processo, se observa que a FUB adota a rotina de solicitar a manifestação da empresa quanto à prorrogação do contrato, o que aliás, é correto, a fim de se evitar prejuízos que poderiam decorrer da descontinuidade contratual, como, por exemplo, deixar tais equipamentos sob efeito de intempéries.

Apesar de não identificada ação da FUB em buscar alternativas para se desvencilhar da dependência de imóveis de terceiros, cabe ressaltar que houve a demonstração de certa preocupação com a situação orçamentária vivida atualmente pela FUB – em Despacho da Decana de Planejamento, Orçamento, e Avaliação Institucional, de 06/02/2018, para o Decanato de Administração e Finanças –, ao se manifestar nos seguintes termos:

*“Tendo em vista a situação de escassez orçamentária desta Universidade, que não permite a manutenção das despesas no patamar atual, solicito que sejam envidados esforços junto à locadora do imóvel em referência para se reduzir o valor do presente contrato”.*

Destaque-se que o pleito foi atendido naquela ocasião, ou seja, o valor do aluguel foi negociado junto ao locador, sendo reduzido de R\$ 12.441,20 para R\$ 11.197,08 (desconto de 10%), quando do 8º Termo Aditivo. Evidentemente, a ocorrência de tal desconto não prejudica a ocorrência de novas majorações, por reajuste do valor, nos anos vindouros.

Ao fim da vigência atual, em 31/03/2019, o contrato de locação completará 9 anos, perfazendo o valor de R\$ 756.600,24, sem considerar despesas com água, luz, etc.

#### B) Processo SEI nº 23106.009906/2015-00

Trata-se do Contrato nº 160/2015, cujo objeto é a locação de galpão vizinho ao galpão alugado por meio do processo descrito na alínea “a” acima. Consta que a motivação dessa contratação foi a retomada, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), do prédio do Fórum, então utilizado pela FUB. Com a retomada daquele prédio, os materiais e equipamentos pertencentes à Faculdade do Gama ficaram sem local adequado para armazenamento. Sobre esses materiais, o Diretor da FGA, por meio do Memorando MEMO D070/2015, de 10/07/2015, destaca que se trata de:

*“300 Carteiras Universitárias; 50 mesas de trabalho; equipamentos diversos; 130 carteiras de sala de aula; material para construção do Aerodesign; e realocação de bancadas da UED”.*

Com efeito, um documento do processo traz a seguinte justificativa para o aluguel: *“a locação se faz necessária, tendo em vista que o referido local é utilizado para guarda de equipamentos, móveis e materiais, que estavam anteriormente guardados no prédio do antigo Fórum cuja permissão de uso das instalações foram retomadas pelo TJDFT, em julho de 2015. Além disso, está em funcionamento laboratórios de Ensino, Pesquisa e Extensão com atividades e aulas diárias, no local”.* Ressalte-se, mais uma vez, que se trata do aluguel de outro galpão, vizinho ao galpão objeto do processo anterior: o do presente processo se situa no lote 1460 e o do anterior, no lote 1440. Tanto em um como em outro processo, fica evidente a ausência de ação da FUB para dispor de espaço físico destinado a suprir essas necessidades, principalmente no tocante à guarda de móveis e materiais menores.

Ainda com relação às motivações para a locação, outro documento do processo traz o Termo de Referência respaldando a primeira prorrogação do prazo, em que se justifica: *“Em face da retomada pelo órgão concedente – TJDFT – das instalações do fórum que eram ocupadas por esta unidade desde 2008 (...) temos urgência na referida locação para guarda de equipamentos de grandes dimensões e peso (...) e, **também, tendo em vista o cronograma de obras da universidade não há disponibilidade de espaço nos atuais prédios da FGA para alocar no momento os laboratórios de ensino, pesquisa e extensão que já funcionam no local**”* (grifamos). Neste processo, a exemplo do anterior, se menciona a possibilidade de obras no sentido de atender a tais necessidades, sem maiores informações a respeito.

Sendo o 2º Termo Aditivo o mais recente, tem-se que a vigência atual do contrato expira em 09/11/2018, ao fim da qual o contrato de locação estará completando 3 anos. Ressalte-se que já consta, no processo, a intenção da FUB em prorrogar o contrato por mais 12 meses. Cabe ressaltar, por fim, que, em se efetivando esta prorrogação, e considerando os reajustes havidos por força de aditivos, terá sido desembolsado com o referido aluguel até 2019 – sem considerar despesas com água, luz, etc. – um valor de R\$ 495.816,00.

Questionada acerca das medidas adotadas para dispor de instalações próprias, de forma a abrir mão dos aluguéis, a FUB se manifestou informando que: *“a obra do LTDEA (processo 23106.063317/2017-21), constante do Plano de Obras (processo 23106.042642/2017-50) irá suprir as necessidades atualmente atendidas pelos aluguéis dos galpões”*. A Secretaria de Infraestrutura da FUB (INFRA) informou, em 04/07/2018, que a referida obra se encontrava 10% concluída, com previsão de entrega definitiva para a data de 13/03/2019.

Sobre a referida obra (LDTEA - Laboratório de Desenvolvimento de Transportes e Energias Alternativas), consta no processo 23106.063317/2017-21 que irá contemplar 3 pavimentos, assim distribuídos:

*“No térreo (nível 0,00m) estão locados os laboratórios que demandam o uso de equipamentos pesados e que farão uso de carros para testes: Laboratório de Processos de Fabricação, Laboratório de Potência e Dinâmica Veicular, Laboratório de Caracterização e Compatibilidade Eletromagnética, Laboratório de Acústica, Ensaio de Suspensão e Túnel de Vento, totalizando área de 1185,40m<sup>2</sup>.*

*No segundo pavimento (nível +4,00m, área 878,09m<sup>2</sup>) e terceiro pavimento (nível +8,00m, área 851,95m<sup>2</sup>), o layout será distribuído em: Unidade de Desenvolvimento Estrutural, Unidade de Energias Renováveis, Unidade de Máquinas Elétricas, Laboratórios de Software Embarcados Críticos e Seguros (SOFTECS) e Unidade de Modelagem e Computação Numérica. Trechos sem laje possibilitam o pé direito triplo no Laboratório de Processos de Fabricação, e pé-direito duplo no Laboratório de Potência e Dinâmica Veicular e na Unidade de Desenvolvimento Estrutural, além de permitirem ampliações futuras.*

*Nos pavimentos serão previstos também salas de apoio, bloco de sanitários, sala de rack, depósitos e copa”*.

Aparentemente, a obra se destina apenas a atividades de ensino e pesquisa. Contudo, uma vez tendo afirmado que esse prédio suprirá as necessidades hoje atendidas pelos galpões, a FUB deverá assegurar que, tão logo seja recebida a obra, os contratos de aluguel sejam rescindidos; e as instalações sejam transferidas, em definitivo, para o novo prédio.

### **Imóveis alugados de terceiros em processo de devolução.**

Ao ser questionada sobre a existência de estudos em andamento, visando à renovação contratual de imóveis locados ou à primeira locação de imóveis para atender a novas necessidades da Universidade, a FUB informou que, além de não haver tais demandas, dois imóveis locados já se encontram em processo de devolução. São eles:

Quadro 1: Imóveis alugados em processo de devolução.

<b>Processo de locação</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Processo de entrega</b>
23106.004046/2012-24	Aluguel de sala para desempenho de atividades do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG/UnB	23106.038973/2017-95
23106.016426/2013-25	Aluguel de casa para desempenho de atividades da Faculdade de Planaltina	23106.039264/2018-16

Fonte: Resposta da FUB à SA 201800639/003.

Importante destacar que, desde 2014, já havia a intenção de realocar o CEAG em espaço próprio da FUB, conforme se depreende de análise de documento em que o Diretor do CEAG manifesta ao Decanato de Administração o interesse na renovação do contrato por mais 02 anos, a partir de 22/07/2014, tendo em vista que *“no intuito de minimizar custos, o CEAG aguarda espaço que será disponibilizado no Prédio do ICS da UnB [...] porém sem data prevista para a transferência”*. Na mesma linha, o CEAG informa à Procuradoria Jurídica que a Universidade havia destinado ao CEAG *“um espaço localizado no Pavilhão Multiuso II (Anexo A) e hoje ocupado pelo CEPPAC. Ocorre que este espaço só estará disponível após a conclusão do ICS para onde será transferido o CEPPAC”*.

No processo, constam diversos despachos referentes ao desembaraço do imóvel antes de sua devolução, tais como pintura do imóvel, limpeza, e retirada de armário, divisórias e aparelhos de ar condicionado. Conforme análise documental, os tramites para a liberação do imóvel se iniciaram em 30/05/2017; e o último despacho é datado de 28/09/2017, quando o imóvel ainda não havia sido liberado em definitivo. Ressalte-se que o acerto orçamentário/financeiro dos meses pendentes depende do efetivo desembaraço e entrega do imóvel.

Solicitada a informar se, e desde quando, aquele Centro já se encontra instalado em imóvel de propriedade da FUB, explicou-se que o CEAG está ocupando o imóvel da SCLN 406, em definitivo, desde março/2017, após devolução de seu uso pelo CEBRASPE. Nesse sentido, demonstra-se empenho da Universidade em diminuir seus custos de aluguel com o CEAG, apesar de atrasos previstos na entrega do imóvel.

Quanto ao aluguel de casa para desempenho de atividades da Faculdade de Planaltina, o Diretor da FUP elenca algumas das atividades desempenhadas em processo relativo ao local:

*“O imóvel abriga projetos desenvolvidos por professores da faculdade, tais como: Cozinha Experimental – desenvolvido a partir do aproveitamento de frutos do cerrado; o NEPEAS – Núcleo Agroecologia; o GT de Reforma Agrária/Centro Transdisciplinar de Educação do Campo de Desenvolvimento Rural – CETEC e parte das atividades do Projeto de Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários dos Assentamentos da Região Norte do Estado do Mato Grosso (RADIS)”.*

A opção por rescindir o contrato de aluguel, vem na esteira das dificuldades orçamentárias da FUB e consta de Ofício, por meio do qual a FUP comunica ao proprietário do imóvel acerca da decisão, nestes termos: *“A Universidade de Brasília vem passando por restrições orçamentárias de grandes intensidades, conforme divulgado rotineiramente pela Administração Superior do Órgão, bem como os meios de comunicação. Isso implica em um esforço maior por parte dos segmentos e unidades que compõem a instituição, na busca de ajustes que produzam economia de recursos”.*

Isto posto, foi aberto processo em 2018, de forma a se proceder aos trâmites para desembaraço do imóvel, visando sua entrega definitiva na forma prevista em contrato, tais como pintura, revisão hidráulica, revisão elétrica e revisão sanitária. Até o momento, constam, no processo, duas Ordens de Serviço cadastradas na Prefeitura do Campus (em 23/05 e 24/05/2018), solicitando que seja feita estimativa de custos para revisão elétrica e hidráulica do referido imóvel .

Solicitou-se à FUB que apresentasse informações acerca do novo local onde se pretende instalar a estrutura acadêmica que funcionava no imóvel alugado; se a área disponível é suficiente para atender às necessidades; e a previsão de sua instalação definitiva. Na resposta, a FUB limitou-se a informar que *“o imóvel está em processo de devolução para o proprietário e as atividades exercidas no local foram absorvidas na estrutura física do Campus de Planaltina”.*

**Aluguéis de maior monta são contratados conforme valores de referência e são periodicamente repactuados. Uma das repactuações não obedeceu ao disposto nas cláusulas contratuais, em 2015, com reflexos nos exercícios seguintes.**

Foram selecionados 03 processos de locação de imóveis de terceiros, com a finalidade de verificar a aderência dos valores contratuais das locações a valores de referência (praticados no mercado); bem como verificar se esses valores sofrem reajustes periódicos, na forma contratual.

Quadro 2: Processos de aluguel analisados

Processo	Imóvel / Finalidade	Valor mensal inicialmente contratado
23106.026764/2012-57	Galpão - Armazenamento do acervo documental do CESPE	33.000,00
23106.020109/2010-51	Galpão - Armazenamento de equipamentos de grande porte – Faculdade do Gama (Contrato 013/2010)	5.000,00
23106.009906/2015-00	Galpão - Guarda de equipamentos, móveis e materiais, que estavam anteriormente guardados no prédio do antigo Fórum – Faculdade do Gama (Contrato 160/2015)	9.500,00

Quanto à conformidade dos valores contratados a valores de mercado/de referência, observou-se que a totalidade dos contratos analisados foi firmado mediante consulta prévia de imóveis disponíveis, e mediante comparativo de valores entre imóveis de características similares ao pretendido, existentes no mercado; ou foi informada a impossibilidade de competição por ausência de alternativas no mercado imobiliário. No que diz respeito às repactuações do valor, são previstas em todos os contratos analisados e tem sido regularmente aplicadas, via de regra, pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM), contudo diagnosticou-se exceções. A seguir, descreve-se a situação verificada em cada processo:

**A) Processo nº 23106.026764/2012-57**

Da pesquisa de preços:

A cotação de preços de mercado para essa locação foi realizada por meio de consulta, realizada em agosto/2012, a imóveis existentes em *site* da *internet*, contendo 4 imóveis de características similares. Ressalte-se que tal pesquisa foi feita após ter sido apontada essa necessidade (dentre outras) pela Procuradoria Jurídica, via Parecer PJU nº 1159/2012, de 03/09/2012, conforme extração a seguir:

*“A pesquisa de preços nos parece adequada, haja vista que a rede mundial de computadores permite maior amplitude de pesquisa”.*

Após isso, para cada aditivo que se pretendia fazer ao contrato, era regra proceder à pesquisa de preços nos mesmos moldes da primeira, visando verificar a vantagem em se continuar locando o mesmo imóvel ou alugar outro imóvel.

Ainda sobre a adequabilidade do valor de locação do imóvel, há Parecer Sobre Valor de Locação, assinado em 14/08/2017, por Gestor Imobiliário registrado no CRECI/DF e no Cadastro Nacional de Avaliadores (CNAI), apresentando comparativo (pelo MCDDM – Método Comparativo Direto de Dados de Mercado) de valores entre galpões situados na mesma região do atualmente alugado, tendo como base tão somente as suas áreas

úteis. Sua conclusão acerca da adequabilidade do valor pago é a seguinte: *“nos parece que o preço pago atualmente não se encontra destoante dos valores praticados para o mercado daquela região, qual seja, ADE, pois como exposto logo abaixo, o valor médio das amostras levantadas se encontra em patamares semelhantes”*.

#### Dos reajustes do valor contratual:

A cláusula quarta do contrato de locação estabelece que *“O valor do presente contrato só poderá ser reajustado, de comum acordo e por interesse da Administração, por iguais e sucessivos períodos, após um ano da data de sua assinatura e o índice a ser utilizado será o IGPM/FGV ou outro índice que vier a substituí-lo, até o limite de 60 meses”*.

Todos os reajustes passaram pelo crivo da Procuradoria Jurídica da FUB antes de sua efetivação e os reajustes, sempre anuais, foram aplicados conforme pactuação contratual.

#### **B) Processo nº 23106.020109/2010-51**

##### Da pesquisa de preços:

Não foi realizada pesquisa de preços previamente à assinatura do contrato, fato este justificado pelo Diretor da Faculdade do Gama (FGA) à época, afirmando que realizou pesquisa nas imobiliárias do Gama, de forma que foi encontrado *“apenas um imóvel que atende as necessidades da FGA*. Dessa forma, foi considerada somente uma proposta de locação no valor mensal de R\$ 5.000,00. Tal valor veio respaldado pelo Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica – PTAM, solicitado pela Imobiliária, em que corretor imobiliário registrado no CRECI/DF sustenta que o valor proposto pela imobiliária era compatível com o valor de mercado na data de 12/02/2010.

Previamente ao 1º, 2º e 3º Termos Aditivos (entre os anos de 2011 e 2013), não consta que a FUB tenha feito pesquisa de mercado para verificar a vantagem em se continuar locando o mesmo imóvel ou alugar outro imóvel.

A prática de proceder à pesquisa de mercado passou a ser adotada a partir do 3º Termo Aditivo, em virtude do Parecer Jurídico PJU nº 210/2014, de 19/03/2014, o qual condicionou a aprovação da minuta à realização de pesquisa de mercado, de forma a *“comprovar a vantajosidade dos preços a serem pagos”*.

Desde então, é adotada pela Diretoria de Compras da FUB a rotina de exigir que a Faculdade do Gama realize pesquisa de preços antes de cada prorrogação do prazo contratual, conforme se extrai de Memorando da DCO, de 2015, o qual solicita à Faculdade do Gama um rol de documentos como condição para dar prosseguimento à renovação do contrato de aluguel, dentre os quais a *“pesquisa de mercado comprovando ser este aluguel mais vantajoso para a Administração Pública”*.

Na mesma linha, outro Memorando, de 18/12/2017, solicita à FGA que apresente *“pesquisa de mercado que comprove que a prorrogação ainda é mais vantajosa para a Administração e uma planilha comparativa de valores, no mínimo 3 (três) empresas”*; e ressalta a importância da observância à recomendação feita pela PJU, de que *“a*

*pesquisa de mercado deverá ser promovida por servidor devidamente capacitado para tal mister e constar nos autos o resultado desse trabalho com assinatura e identificação funcional, para que se possa ter segurança quanto ao valor proposto”.*

Ainda com relação à aderência do contrato aos valores de mercado, faz-se importante mencionar a existência, no processo, do Laudo de Avaliação da Câmara de Valores Mobiliários do Distrito Federal – CVI, de 03/03/2015, apresentado pela Imobiliária, de forma respaldar a atualização do valor mensal do contrato a valor de mercado. O critério utilizado para avaliação é o do “Valor de Locação para Mercado”, o qual, de acordo com a definição contida no referido Laudo: *“É o preço mais justo, em termos de dinheiro, que a propriedade trará quando exposta para locação em mercado, permitindo um tempo razoável para se encontrar um interessado que a alugue, com o conhecimento de todos os usos para os quais está destinada também para usos futuros”.*

Após a aplicação de métodos matemáticos e estatísticos sobre os dados coletados a respeito de imóveis localizados na cidade do Gama/DF, o Laudo concluiu que o valor final para locação do imóvel é de R\$ 12.000,00 (valor arredondado).

Tal avaliação foi considerada no reajuste objeto do 5º Termo Aditivo, em desconformidade com o índice previsto (IGPM), porém sua minuta obteve parecer favorável da Procuradoria Jurídica, por meio do Parecer nº 193/2015, de 20/03/2015.

#### Dos reajustes do valor contratual:

A previsão de reajuste do valor contratual vem explicitada na cláusula quarta do contrato de locação, a qual estabelece que *“o valor do presente contrato só poderá ser reajustado após um ano da data de sua assinatura e o índice a ser utilizado será o IGPM/FGV ou outro índice que vier a substituí-lo”.*

Todos os reajustes passaram pelo crivo da Procuradoria Jurídica da FUB antes de sua efetivação.

Entretanto, houve um reajuste, em 2015, que destoa da cláusula pactuada contratualmente; e um desconto solicitado e acatado, em 2018, devido a dificuldades orçamentárias da FUB. O quadro a seguir apresenta os reajustes, sempre anuais, aplicados desde a assinatura do contrato até a data atual:

Quadro 3: Reajustes e respectivos índices aplicados ao contrato de locação.

Data do Reajuste	Valor Inicial (Anual)	Índice de Reajuste (IGPM)	Valor Anual Reajustado
01/04/2011	60.000,00	9,1725%	65.503,56
01/04/2012	65.503,56	2,8619%	67.378,20
01/04/2013	67.378,20	7,9000%	72.701,04
01/04/2014	72.701,04	5,1465%	76.442,64
01/04/2015	76.442,64	Avaliação a valor de mercado	126.000,00
31/03/2016	126.000,00	10,5400%	139.280,40
31/03/2017	139.280,40	7,8198%	149.294,40
31/03/2018	149.294,40	Desconto de 10%	134.364,96

Fonte: Processo nº 23106.020109/2010-51.

A “avaliação a valor de mercado”, é o motivo do reajuste ocorrido em 01/04/2015. Trata-se de atualização do valor requerida pelo locador do imóvel, em 06/03/2015, e acompanhada do Laudo de Avaliação da Câmara de Valores Mobiliários do Distrito Federal, o qual, após aplicação de métodos matemáticos e estatísticos sobre os dados coletados a respeito de imóveis localizados na cidade do Gama/DF, conclui que o valor final para locação do imóvel seria de R\$ 12.000,00. Quanto aos aspectos legais, o reajuste encontrou posição favorável da Procuradoria Jurídica da FUB, conforme Parecer nº 193/2015, de 20/03/2015, desde que, com a devida verificação da Administração, quanto ao valor, *“aferindo, o quanto possível, se o preço proposto pela locadora se encontra no patamar do valor de mercado, a despeito da avaliação prévia que foi providenciada pela contratada”*. Desta feita, a Faculdade do Gama, por meio de seu Diretor, em 24/03/2015, informa que a respeito da requerida pesquisa de mercado, *“não há imóvel similar para locação na região do Gama e levando em consideração os princípios da economicidade, interesse público e não viabilidade financeira e operacional da universidade de ser realizada a mudança para outro local”*, solicita que *“seja encaminhado a locatária uma proposta de locação mensal viável para a instituição”*. Dessa forma, e aceita a proposta pela imobiliária, o valor mensal reajustado naquela ocasião passaria a ser de R\$ 10.500,00 e, não, R\$ 12.000,00. Ainda assim, houve um aumento substancial de 65% no valor inicialmente pactuado.

Admitindo-se que o galpão seja o único a atender à administração, trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, a qual deve ser fundamentada e, para isso, a administração deveria realizar, por si própria, avaliação de adequação do valor pago. Ocorre uma indesejada dependência de imóvel de terceiro, o qual – suponha-se querer cobrar o valor que o convém – terá de ser arcado por interesse público. Ainda assim, caberia ponderar acerca de uso de outros galpões, não apenas nas adjacências do *campus*, eventualmente mais baratos, ainda que fosse necessário arcar com custos de transporte.

Com relação ao “desconto de 10%” obtido no reajuste ocorrido em 31/03/2018, trata-se de pleito do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional e do Decanato de Administração e Finanças, evidenciado *“a situação de escassez orçamentária desta Universidade, que não permite a manutenção das despesas no patamar atual”*, acatado pela imobiliária.

### **C) Processo 23106.009906/2015-00**

#### Da pesquisa de preços:

Trata-se de galpão ao lado do mencionado no item “B”. Constam, no processo, avaliações de preço referentes a três imóveis, feitas previamente à assinatura do contrato. Tais avaliações foram, igualmente, realizadas previamente aos Termos Aditivos que foram firmados.

#### Dos reajustes do valor contratual:

A previsão de reajuste do valor contratual vem explicitada na cláusula quarta do contrato de locação, a qual estabelece que *“O valor do contrato só poderá ser ajustado após um ano da data de sua assinatura e o índice a ser utilizado será o IGPM/FGV ou outro índice que vier a substituí-lo.”*

O único reajuste aplicado até então passou pela prévia apreciação da Procuradoria Jurídica da FUB.

Em 07/11/2017, foi firmado o Segundo Termo Aditivo ao contrato, que prorroga a vigência do mesmo até 09/11/2018. Porém, não houve reajuste do valor, tendo em vista que o índice IGPM estava negativo. No entanto, entende-se que a FUB poderia ter aplicado o índice IGPM negativo, com vistas a obter a diminuição do valor da locação para aquele período.

### III – Quantitativo de servidores com jornada flexibilizada por setor.

Nome do setor	Ano da concessão da flexibilização	Quantidade de servidores técnico-administrativos que trabalham no setor	Quantidade de servidores ocupantes de cargo em comissão ou de confiança que trabalham no setor	Quantidade de servidores beneficiados pela flexibilização da jornada de trabalho que trabalham no setor
Vice-Reitoria – VRT	2017	3	1	2
Centro de Produção Cultural e Educativa - CPCE/UnBTV	2017	33	1	24
Secretaria de Gestão Patrimonial - SGP	2017	23	5	18
Gabinete da Reitora - GRE	2017	23	8	15
Secretaria de Comunicação - SECOM	2017	29	3	17
Decanato de Gestão de Pessoas - DGP	2017	187	39	148
Decanato de Administração (DAF)	2017	113	39	74
Arquivo Central (ACE)	2017	39	5	34
Faculdade de Ceilândia - (SPG/FCE)	2017	70	5	61
Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Ceilândia - (SPG/FCE)				
Decanato de Pesquisa e Inovação (DPI)	2017	19	4	15
Assessoria de Assuntos Internacionais (INT)	2017	15	2	13
Instituto de Artes (Ida)	2017	44	3	41
Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO)	2017	40	13	27
Decanato de Pós-Graduação (DPG)	2017	15	5	10
Centro de Excelência em Turismo (CET)	2017	6	0	5
Faculdade de Educação - FE	2017	37	3	34
Secretaria de Infraestrutura (INFRA)	2017	45	4	41
Fazenda Água Limpa	2017	9	3	6
Decanato de Ensino de Graduação (DEG)	2017	42	9	33
Faculdade de Comunicação (FAC)	2017	20	4	16
Centro de Informática (CPD)	2017	133	16	117
Secretaria Acadêmica do Instituto de Psicologia (IP)	2017	10	3	7
Editora Universidade de Brasília (EDU)	2017	20	4	15
Instituto de Física (IF)	2017	28	4	24
Ouvidoria e no sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	2017	7	2	5
Secretaria de Administração Acadêmica (SAA)	2017	56	17	39
Prefeitura da UnB - PRC	2017	195	26	169
	<b>Totais</b>	<b>1261</b>	<b>228</b>	<b>1010</b>
	<b>Servidores sem cargo ou função</b>		<b>1033</b>	
	<b>Porcentagem</b>		<b>97,8%</b>	

Nome do setor	Ano da concessão da flexibilização	Quantidade de servidores técnico-administrativos que trabalham no setor	Quantidade de servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança que trabalham no setor	Quantidade de servidores beneficiados pela flexibilização da jornada de trabalho que trabalham no setor
Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT)	2018	13	3	10
Faculdade de Planaltina (FUP)	2018	50	4	46
Hospital Universitário de Brasília (HUB)	2018	550	0	550
Biblioteca Cental (BCE)	2018	109	14	95
Centro de Pesquisa e Aplicação de Bambu e Fibras Naturais (CPAB)	2018	5	0	5
Decanato de Extensão (DEX)	2018	46	9	37
Instituto de Letras (IL)	2018	55	4	51
Procuradoria Jurídica (PJU)	2018	8	3	5
	<b>Totais</b>	<b>836</b>	<b>37</b>	<b>799</b>
	<b>Servidores sem cargo ou função</b>		<b>799</b>	
		<b>Porcentagem</b>	<b>100,0%</b>	
<b>TOTAL (2017+2018)</b>				
	<b>Totais</b>	<b>2097</b>	<b>265</b>	<b>1809</b>
	<b>Servidores sem cargo ou função</b>		<b>1832</b>	
		<b>Porcentagem</b>	<b>98,7%</b>	

#### IV – Quadro comparativo das avaliações da Auditoria Interna.

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		<b>Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:</b>	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
<b>Item</b>	<b>Subitem</b>	<b>Questão/Subquestão de Auditoria</b>						
1		Qual a posição da Audin no organograma da entidade?	Subordinada diretamente ao Reitor da IFE		Subordinada diretamente ao Reitor da IFE		Situação atual aceitável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
2		O Conselho Diretor/ Deliberativo da IFE:						
	2.1	Aprova o regulamento da Audin?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentado uma minuta de Regimento interno e enviado a Reitoria para aprovação. Não há consenso sobre um Conselho que possa desempenhar essa função.	Situação atual inadequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	2.2	Aprova o PAINTE?	Não	A submissão do Paint é feita à Reitoria.	Não	O Paint continua sendo apresentado à Reitoria	Situação atual inadequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
	2.3	Recebe comunicações da Audin sobre o cumprimento do PAINTE?	Não		Não		Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
	2.4	Aprova as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe?	Sim	Avaliação realizada pelo Conselho Universitário da FUB	Sim	Avaliação continua sendo realizado pelo Conselho Universitário.	Situação atual adequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Ressalta-se que, no entanto, o Consuni não desempenha plenamente características de Conselho de Administração

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		<b>Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:</b>	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
<b>Item</b>	<b>Subitem</b>	<b>Questão/Subquestão de Auditoria</b>						
<b>3</b>		Existe uma política formalizada no regulamento/ estatuto/ regimento da IFE que <u>(deve se verificar no normativo da IFE se existem os itens a seguir):</u>						
	3.1	Defina a missão da Audin?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.2	Defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho Diretor e a Administração?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.3	Defina o perfil do auditor-chefe?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.4	Estabeleça que o auditor-chefe deva opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos da IFE?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.5	Estabeleça que o auditor-chefe deva opinar sobre a gestão de riscos realizada na IFE?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.6	Estabeleça que o auditor- chefe deva informar sobre o andamento e os resultados do PAINT ao Conselho Diretor/ Deliberativo e à alta administração?	Não	Não há normativo/Regimento/Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		<b>Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:</b>	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
<b>Item</b>	<b>Subitem</b>	<b>Questão/Subquestão de Auditoria</b>						
<b>3</b>		Existe uma política formalizada no regulamento/ estatuto/ regimento da IFE que <u>(deve se verificar no normativo da IFE se existem os itens a seguir):</u>						
	3.7	Estabeleça que o auditor-chefe deva informar sobre a suficiência dos recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à Audin ao Conselho Diretor/ Deliberativo e à alta administração?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.8	Defina que o auditor-chefe é responsável pelo alinhamento da atuação da Audin com os riscos identificados na gestão?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.9	Garanta ao auditor-chefe a autoridade necessária para desempenhar suas atribuições?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.10	Estabeleça que a Audin tenha acesso irrestrito a todos os documentos, registros, bens e servidores da IFE?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.11	Estabeleça que o auditor-chefe tenha livre acesso ao Conselho Diretor/ Deliberativo ou órgão colegiado equivalente?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
Item	Subitem	Questão/Subquestão de Auditoria						
3		Existe uma política formalizada no regulamento/ estatuto/ regimento da IFE que <u>(deve se verificar no normativo da IFE se existem os itens a seguir)</u> :						
	3.12	Garanta ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos e aplicar as técnicas necessárias para a consecução dos objetivos	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.13	Determine que a prestação de serviços de consultoria à Administração da IFE seja realizada quando a Audin considerá-los apropriados?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.14	Delimite a atuação dos trabalhos da Audin, evitando que execute trabalhos próprios de gestores?	Não avaliado/ Impossível avaliar	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
	3.15	Minimize os conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade dos auditores internos?	Não	Não há normativo/Regimento/ Estatuto da Audin	Não	Foi apresentada uma minuta de Regimnto Interno que foi enviada à Reitoria para aprovação.	Situação atual indesejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	Há minuta de Regimento Interno desde 2015.
4		Existe uma política formalizada de desenvolvimento de competências para os auditores internos da IFE?	Não		Sim	Foi apresentado um documento elaborado pela auditoria interna com o objetivo de mapear as necessidades de competências para os auditores.	Situação atual desejável, melhor do que a diagnosticada em avaliação anterior.	A existência de documento formalizado, entretanto, não garantiu a execução das atividades de capacitação devido a limitações orçamentárias.

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
Item	Subitem	Questão/Subquestão de Auditoria						
5		Quantos auditores internos compõem a Audin?	5	Grande parte dos servidores migraram da Audin para outras áreas da FUB	9	A rigor, de acordo com o plano de cargos da FUB são: Auditor-Chefe; Auditor-Adjunto; mais 5 auditores e 2 contadores. Além desses, há uma assistente em administração, que não participa de atividades de auditoria.	O número auditores foi acrescido em 80% em relação à última avaliação.	
6		As instalações da Audin na IFE podem ser consideradas como:	regulares		boas	Houve mudança do prédio da Reitoria para o BAES, melhorando as instalações físicas da Audin.	Houve uma melhora na avaliação das instalações da Audin.	
7		A Audin possui equipamentos de informática em quantidade/qualidade suficiente para realizar seu trabalho?	Sim	Foi feito um estudo de preparação para que a auditoria interna possa receber até 11 servidores	Sim	As instalações suportam as dez pessoas que atualmente trabalham no local.	Situação atual desejável, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
8		No PAINT, as prioridades de trabalho da auditoria são determinadas por identificação de riscos?	Não	Não havia estudos com o viés de análise de riscos.	Sim	Paint traz levantamento e análise de riscos.	Situação atual adequada, melhor do que a diagnosticada em avaliação anterior.	Considera-se possível aprimoramento na na seleção de atividades a serem executadas de forma prioritária, mediante fundamentação.

			Avaliação anterior	Observação	Avaliação de 2017/18	Observação	Análise comparativa (calculada)	Observação da Evolução
		<b>Ordem de Serviço CGU ou Acórdão TCU:</b>	Relatório CGU nº 201407325		Relatório CGU nº 201800639			
<b>Item</b>	<b>Subitem</b>	<b>Questão/Subquestão de Auditoria</b>						
9		Qual o grau aproximado de aderência das atividades realizadas pela Audin no exercício avaliado, constantes do RAINT, com relação às planejadas?	50%		50%		Em ambas as avaliações, o grau de aderência das atividades realizadas pela Audin foi de 50%.	Houve a execução adicional de um trabalho não previsto no Paint.
10		O PAINT do exercício avaliado foi submetido ao Conselho Diretor/ Deliberativo ou órgão colegiado equivalente para aprovação; bem como o RAINT foi enviado para apreciação desse conselho?	Não	Como a auditoria interna é subordinada à Reitoria o Paint e suas modificações são submetidas à Reitoria.	Não	O Paint foi submetido à Reitoria.	Situação atual inadequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
11		As eventuais modificações ocorridas durante o exercício no PAINT do exercício avaliado foram submetidas ao Conselho Diretor/ Deliberativo ou órgão colegiado equivalente para aprovação?	Não	Nenhum conselho diretor avalia e/ou aprova o Paint, A Audin se reporta diretamente a Reitoria.	Não	Única ação executada, além do PAINT, diz respeito a demanda da Prefeitura Universitária, autorizada pela Reitora, sem modificação ao Plano.	Situação atual inadequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	
12		Há um fluxo de informações pré-definidos e/ou um auditor responsável por responder as demandas e constatações dos trabalhos realizados pelas auditorias interna e externa?	Não	Não havia fluxo de trabalho pré-estabelecido para as resposta às demandas do controle externo e Interno.	Não	Há uma proposta de trabalho que será enviada a reitoria.	Situação atual inadequada, igual à diagnosticada em avaliação anterior.	