

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC-015.367/2009-6

Natureza: Prestação de Contas (exercício de 2008)

Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges (Reitor), Mário Renato Cardoso Amaral (Pró-Reitor de Infraestrutura), Francisco Carlos Gomes Luzzardi (Pró-Reitor Administrativo), Kelly Romano Huckembeck (Diretora do Departamento de Material e Patrimônio), Silvio Renato da Silveira Soares (Chefe da Seção de Transporte) e outros

Unidade: Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2008. PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE COM BASE EM DOCUMENTAÇÃO DESATUALIZADA. DESCUMPRIMENTO DE PRAZOS REGULAMENTARES QUANTO À CONDUÇÃO DE SINDICÂNCIAS E DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES. FRACIONAMENTO DE DESPESAS, IMPLICANDO A NÃO REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INEXISTÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO EM PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS DO REITOR JULGADAS IRREGULARES. MULTA. REGULARIDADE COM RESSALVA DE QUATRO GESTORES. REGULARIDADE DAS DOS DE MAIS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), referente ao exercício de 2008.

2. Reproduzo, de início, o essencial da mais recente instrução da Secex/RS (fls. 321/332, vol. 1):

“Trata-se da Prestação de Contas da Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel, exercício de 2008, cuja instrução inicial encontra-se às fls. 211/234. Naquela oportunidade, a Secex/RS entendeu que as falhas apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas pelo Controle Interno eram de natureza formal e que parte delas já haviam sido sanadas ou estavam em fase de regularização. Considerou, também, que as diversas representações instauradas no exercício, contra atos de gestão, das quais duas resultaram na aplicação de multa aos responsáveis, entre os quais figurava o reitor da universidade, mas cujas irregularidades se haviam iniciado em exercícios anteriores, uma delas, inclusive, em gestão anterior, não deveriam interferir no julgamento das referidas contas. Diante disso, submeteu o processo ao MP/TCU, para posterior apreciação pelo Ministro-Relator Augusto Nardes, propondo:

11.1 julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges, Reitor (CPF 113.076.840-68), Mario Renato Cardoso Amaral, Pró-Reitor de Infra-Estrutura (CPF 117.054.500-91), Francisco Carlos Gomes Luzzardi, Pró-Reitor Administrativo (CPF 301.721.600-49), Kelly Romano Huckembeck, Diretora do Departamento de Material e Patrimônio (CPF 920.040.830-34) e Silvio Renato da Silveira Soares, Chefe da Seção de Transporte (CPF 288.944.480-53), dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

11.2 julgar regulares as contas dos demais responsáveis pela unidade no exercício sob análise, dando-lhes quitação plena, de acordo com os artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

11.3 alertar à Universidade Federal de Pelotas quanto às seguintes impropriedades constatadas:

11.3.1 publicação resumida no Diário Oficial da União de edital de concurso público com número superior a nove vagas, em descumprimento ao que dispõe o art. 8º da Portaria MPOG nº 450/2002, conforme tratado no item 9.2.1 desta instrução. Observa-se que a matéria já foi objeto de determinação por parte do TCU a esta Universidade, por meio do item 9.2 do Acórdão nº 4116/2008-2ª Câmara, inserido na Relação nº 34/2008 do Ministro Aroldo Cedraz, Ata nº 37/2008-2ª Câmara;

11.3.2 inexistência de regulamentação quanto à participação de servidores em cursos e concursos e não adoção de procedimentos para a compensação de carga horária quando tais atividades forem desempenhadas durante a jornada de trabalho, em descumprimento ao disposto § 2º do art. 3º e art. 8º do Decreto nº 6.114/2008, conforme tratado no item 9.3.3 desta Instrução;

11.3.3 fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório, em descumprimento ao disposto no § 5º do artigo 23 c/c o artigo 24 da Lei nº 8.666/93, conforme tratado no item 9.2.7 desta Instrução. Observa-se que a matéria já foi objeto de determinação por parte do TCU a esta Universidade, por meio do item 1.7 do Acórdão nº 2310/2007-2ª Câmara, de 04/09/2007 (TC-009.547/2005-6), tendo sido novamente objeto de ressalva nas contas de 2007 e nas deste exercício, denotando que as medidas até aqui implementadas necessitam ser revisadas e aperfeiçoadas de modo a impedir novas ocorrências.

11.3.4 inexistência de comprovação de exclusividade do fornecedor, demonstrando inequivocamente a inviabilidade de competição em processos de inexigibilidade, em descumprimento ao disposto no inciso I do artigo 25 c/c o inciso II do artigo 26 e inciso XII do artigo 38, todos da Lei nº 8.666/93, conforme tratado no item 9.2.8 desta Instrução.

11.3.5 contratação de fundações de apoio para a realização de processos seletivos ou concurso público, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, sem que tenham sido cumpridos os procedimentos previstos no art. 26, parágrafo único, da mencionada lei, consoante tratado no item 9.2.9.3 desta Instrução.

11.3.6 realização sucessiva de contratações emergenciais, por morosidade na abertura do devido processo licitatório, em desconformidade com o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8666/93, conforme tratado no item 5.5 desta Instrução.

11.4 determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

11.4.1 cumpra o disposto no item 9.2.1 do Acórdão nº 3345/2006-TCU-1ª Câmara, no que diz respeito à servidora Leda Balzano Maulaz, matrícula Siape nº 0421394, providenciando o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos a partir do término do prazo estipulado naquele Acórdão, bem como providencie a apuração da responsabilidade pela não sustação dos pagamentos irregulares, uma vez que o fato era do conhecimento dessa Universidade, pois no próprio Despacho do Pró-Reitor de Recursos Humanos, encaminhado a esta Secretaria (anexo do OF. SG/UFPel nº 225/2007, de 10/10/1007) há menção à servidora e ao processo nº 23110.000817/2007-11. Apresente a esta Secex/RS, no prazo de 30 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, as medidas adotadas para o cumprimento desta determinação (item 9.2.2);

11.4.2 providencie, no prazo de 180 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, a expedição atualizada dos laudos de insalubridade e periculosidade por autoridade competente, assim entendidas as Delegacias Regionais do Trabalho, os serviços especializados de segurança e medicina do trabalho dos órgãos e entidades públicas, os centros de referência em saúde do trabalhador, devidamente habilitados pelo Ministério da Saúde, as universidades e outras instituições públicas conveniadas com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SRH/MP, ou administrativamente pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor da SRH/MPOG, nos termos previstos

pelo artigo 11, caput, da Orientação Normativa nº 04/2005 da SRH/MPOG, e recomendado pelo Controle Interno nos Relatórios Anuais de Contas dos exercícios de 2005 e 2007. Apresente a esta Secex/RS, ao término do prazo concedido, as providências adotadas para cumprimento da determinação e os resultados alcançados (item 9.2.4);

11.4.3 elabore um plano de ação para ser executado em período não superior a dois anos, com o objetivo de zerar o estoque de sindicâncias e processos administrativos disciplinares em atraso, apresentando-o a esta Secex/RS, no prazo de 30 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, para monitoramento de sua execução, sem descuidar do cumprimento dos prazos previstos nos artigos 143, 145 e 152 da Lei nº 8.111/90 nos novos processos que vierem a ser instaurados. Informe trimestralmente a esta Secretaria os resultados alcançados com esse plano de ação, justificando, se for o caso, a razão de não terem sido atingidas as metas programadas (item 9.2.5);

2. O Ministério Público, em Parecer de fls. 236/243, posicionou-se pela realização de audiência dos responsáveis, arguindo a gravidade das ocorrências abaixo transcritas:

a) pagamento de adicional de insalubridade com base em documentação desatualizada (itens 1.1.7.2, fls. 141/5, v.p., e 9.2.4, fl. 225, v.1): a situação já foi objeto de ressalva no exercício de 2005, configurando reincidência da impropriedade. A empresa contratada (ESENS Engenharia e Segurança do Trabalho Ltda.) não faz parte do rol de autoridades competentes para a emissão do laudo, conforme artigo 11 da Orientação Normativa MP 4/2005. A matéria é recorrente, pois, além de ter sido tratada nas contas de 2005, foi também objeto de análise pela CGU nas de 2007, mas a UFPel optou por não atender às recomendações da CGU efetuadas nas contas de 2005 e 2007 e por ignorar as orientações expedidas pela SRH/MP;

b) descumprimento de prazos regulamentares quanto à condução de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares (itens 1.1.8.1, fls. 145/51, e 9.2.5, fl. 226, v.1): o Controle Interno relaciona 147 processos de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares em andamento, instaurados a partir do exercício de 2000, com extrapolação de prazo para a sua condução e conclusão, configurando inobservância dos artigos 142, 145, 152 e 169 da Lei 8.112/1990. O gestor justificou a ocorrência no elevado número de procedimentos e no reduzido número de servidores, situação agravada em face da demissão de todos os contratados via fundação de apoio, por determinação do Ministério Público Federal. A morosidade na condução desses processos foi apontada nas contas de 2005, 2006 e nas de 2007. Nesta última, o Controle Interno verificou a existência de 99 procedimentos em atraso. A situação merece a adoção de providências urgentes, uma vez que a universidade não está conseguindo promover o cumprimento das recomendações da CGU;

c) fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório (itens 1.1.9.4, fls. 153/9, v.p., e 9.2.7, fls. 227/8, v.1): o Controle Interno apresenta uma relação de processos de dispensa de licitação, todos de valor inferior ao limite previsto no inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (R\$ 8.000,00), mas que caracterizariam situação de fracionamento de despesa, implicando a não realização de procedimento licitatório. Situação idêntica foi verificada nas contas de 2007 (TC-021.249/2008-0 – fl. 213, v.1), ocasião na qual o Sr. analista informante observou que nas contas de 2004 já havia sido encaminhada determinação à UFPel sobre este assunto (TC-009.547/2005-6, Acórdão 2.310/2007-2ª Câmara, de 4.9.2007). Resta evidente a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento de compras da instituição, uma vez que há falhas flagrantes, como as apontadas na aquisição de material para limpeza e cozinha, aquisição de divisórias, instalação e manutenção de equipamentos de ar condicionado, entre outras;

d) inexistência da comprovação de inviabilidade de competição em processos de inexigibilidade (itens 1.1.9.5, fls. 159/60, v.p., e 9.2.8, v.1): o Controle Interno relaciona seis processos cuja licitação foi considerada inexigível, com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/1993, nos quais não foi identificada a comprovação de fornecedor exclusivo pelas empresas contratadas. Questionado sobre a situação apontada, o gestor encaminhou à SFC documentação com

o objetivo de comprovar a exclusividade, mas, após a análise do material disponibilizado, o órgão de controle concluiu não ter ficado demonstrada a inviabilidade de competição.

3. O Ministro-Relator acompanhou o entendimento do Ministério Público e, em Despacho de fl. 244, determinou a realização das audiências.

4. Em cumprimento ao Despacho acima referido, foi realizada a audiência do Sr. Antônio César Gonçalves Borges, Reitor da UFPel, nos termos do Ofício 1897/2010-TCU/SECEX-RS (fls. 249/251).

5. Em resposta à audiência promovida, o Reitor Antônio César Gonçalves Borges encaminhou o Ofício SG/UFPel nº 515/2010 (fl. 253), acompanhado dos documentos de fls. 254/271, por meio dos quais os responsáveis pelas áreas envolvidas apresentam as justificativas para as ocorrências que foram objeto da oitiva. Em complementação, foi também encaminhado o Ofício SG/UFPel nº 020/2011, no qual foi anexado Memorando do Departamento de Material e Patrimônio, com mais esclarecimentos pertinentes às alíneas 'c' e 'd' da audiência efetuada (fls. 272/320).

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

6. Ocorrência: a) pagamento de adicional de insalubridade com base em documentação desatualizada (itens 1.1.7.2, fls. 141/5, v.p., e 9.2.4, fl. 225, v.1): a situação já foi objeto de ressalva no exercício de 2005, configurando reincidência da impropriedade. A empresa contratada (ESENG Engenharia e Segurança do Trabalho Ltda.) não faz parte do rol de autoridades competentes para a emissão do laudo, conforme artigo 11 da Orientação Normativa MP 4/2005. A matéria é recorrente, pois, além de ter sido tratada nas contas de 2005, foi também objeto de análise pela CGU nas de 2007, mas a UFPel optou por não atender às recomendações da CGU efetuadas nas contas de 2005 e 2007 e por ignorar as orientações expedidas pela SRH/MP.

6.1. Justificativa apresentada pela Pró-Reitora de Recursos Humanos (fl. 254): a ocorrência se deve à falta de autorização de provimento de cargos para a área de segurança do trabalho, a qual passou longo período sem dispor em seu quadro funcional de profissionais habilitados para a emissão de laudos de insalubridade ou periculosidade. Em 2007, por meio de processo licitatório, foi contratada a empresa ENSEG para a elaboração dos laudos de exposição ambiental que, segundo apontado na auditoria realizada pelo controle interno, contraria o disposto na Orientação Normativa MP nº 004/2005 e no Decreto nº 97.459/89. A partir de janeiro de 2010, com a implantação do Núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho da Pró-Reitoria de Gestão de Recursos Humanos, que dispõe de dois engenheiros e um técnico de segurança do trabalho, todos os laudos estão sendo revisados e os adicionais agora concedidos fundamentam-se em tal documentação.

6.2. Análise da justificativa apresentada: a dificuldade enfrentada pelas universidades em razão da carência de recursos humanos é conhecida por este Tribunal. Por muito tempo, essas entidades foram submetidas à constante redução do seu quadro de pessoal, em razão da não reposição dos servidores que se aposentavam ou por qualquer outro motivo se desligassem da universidade. Nos últimos anos, apesar da expansão da infraestrutura física, da criação de inúmeros novos cursos de graduação e pós-graduação e do aumento do número de vagas estudantis propiciadas às IFES através do Reuni, sabe-se que o quantitativo de pessoal não cresceu na mesma proporção, nem mesmo na carreira docente, havendo ainda uma grande defasagem na carreira dos técnicos administrativos. O próprio Relatório de Gestão elaborado pela UFPel dá uma ideia das dificuldades vivenciada pela entidade no que tange a pessoal (fl. 53), ao relatar, somente no exercício de 2008, a redução do quadro de trabalho em 89 servidores (369 admissões e 458 afastamentos decorrentes de aposentadorias e desligamentos). Além do mais, somente em julho de 2010, por meio do Decreto 7.232, foi concedida uma incipiente autonomia para que as universidades pudessem desencadear a abertura de concursos públicos para o provimento dos cargos vagos da carreira dos cargos técnico-administrativos em educação, independentemente de prévia autorização dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. Registra-se, ainda, que a contratação de empresa para fornecimento dos laudos de insalubridade e periculosidade, mediante a realização de licitação, não foi uma opção descabida da UFPel, uma vez que essa possibilidade foi aventada pela própria

Coordenação Geral de Seguridade Social do Servidor – COGSS, por meio do Ofício nº 25/COGSS/DERT/SRH/MP, de 14/12/2005 (fls. 331/332), que estabelece, no seu item 3, que em locais em que não haja nenhuma das autoridades competentes mencionadas na Orientação Normativa nº 04/2005 é permitido ao órgão/entidade contratar serviço de avaliação ambiental conforme a Lei nº 8.666/93. Tal orientação permaneceu válida até março de 2009, quando então foi revogada pela Orientação Normativa nº 1 da SRH/MPOG, em 9/3/2009 (fl. 333).

6.2.1. Merece destaque, também, o fato de que a universidade passou a contar com pessoal habilitado para emitir os laudos de periculosidade e insalubridade, o que lhe possibilitou, em janeiro de 2010, a estruturação de um núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho que está atualizando todos os laudos já emitidos. Embora a correção das irregularidades posteriormente ao exercício examinado não tenha o condão de afastar as ressalvas apontadas, em diversas oportunidades, este Tribunal tem descaracterizado falhas e irregularidades ocorridas na gestão em análise, mesmo quando essas são corrigidas apenas em exercícios posteriores, a exemplo do Acórdão nº 596/2006 - Primeira Câmara, proferido em recurso de reconsideração contra o acórdão que julgou irregulares as contas da própria UFPel, exercício de 2000.

*6.2.2. Em face do que aqui foi exposto, acatam-se as justificativas apresentadas pelo responsável. Todavia, entende-se necessário que seja expedida determinação, consoante propugnado na instrução inicial (item 11.4.2), com as adequações necessárias, em face da informação de que agora a UFPel já possui em seus quadros profissionais habilitados para a emissão de laudos de periculosidade e insalubridade. Sugere-se a seguinte redação: no prazo de 90 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, faça cessar o pagamento dos adicionais de insalubridade ou periculosidade cujos laudos não tenham sido emitidos por autoridade competente, assim entendidas as delegacias regionais do trabalho, os serviços especializados de segurança e medicina do trabalho dos órgãos e entidades públicas, os centros de referência em saúde do trabalhador, devidamente habilitados pelo Ministério da Saúde, as universidades e outras instituições públicas conveniadas com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SRH/MP, ou administrativamente pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor da SRH/MPOG, nos termos previstos pelo artigo 11, **caput**, da Orientação Normativa nº 04/2005 da SRH/MPOG, e recomendado pelo Controle Interno nos relatórios anuais de contas dos exercícios de 2005 e 2007. Apresente, a esta Secex/RS, ao término do prazo concedido, as providências adotadas para cumprimento da determinação e os resultados alcançados (item 9.2.4 da instrução inicial e item 6 desta instrução, com os respectivos subitens).*

7. Ocorrência: b) descumprimento de prazos regulamentares quanto à condução de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares (itens 1.1.8.1, fls. 145/51, e 9.2.5, fl. 226, v.1): o Controle Interno relaciona 147 processos de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares em andamento, instaurados a partir do exercício de 2000, com extrapolação de prazo para a sua condução e conclusão, configurando inobservância dos artigos 142, 145, 152 e 169 da Lei 8.112/1990. O gestor justificou a ocorrência no elevado número de procedimentos e no reduzido número de servidores, situação agravada em face da demissão de todos os contratados via fundação de apoio, por determinação do Ministério Público Federal. A morosidade na condução desses processos foi apontada nas contas de 2005, 2006 e nas de 2007. Nesta última, o Controle Interno verificou a existência de 99 procedimentos em atraso. A situação merece a adoção de providências urgentes, uma vez que a universidade não está conseguindo promover o cumprimento das recomendações da CGU;

7.1. Justificativa apresentada pelo Coordenador da Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares - CPPAD (fls. 255/256): no ano de 2009, foi constituída pela Portaria 1.471 a nova composição da CPPAD, que vem atuando no sentido de propiciar a celeridade na tramitação dos feitos disciplinares da universidade. Os processos anteriores à referida Portaria encontram-se em poder das comissões constituídas para apurar os fatos neles ocorridos. A CPPAD está se empenhando na cobrança da conclusão dos referidos processos por parte das comissões que

neles atuam. Salaria que a CPPAD conta com apenas um secretário, contratado via fundação de apoio, responsável pelo trâmite dos processos, bem como pelo cadastramento e alimentação de informações junto ao Sistema CGU/PAD.

7.2. Análise da justificativa apresentada: depreende-se, pela justificativa apresentada pelo responsável da área, que foi alterada a sistemática de tramitação dos processos disciplinares e de sindicância, a partir de 2009, centralizando-os em uma única comissão, com o intuito de controlar e agilizar o andamento dos mesmos, que eram distribuídos, anteriormente, a diversas comissões. A adoção dessa medida, todavia, não implica necessariamente a redução do número de sindicâncias em atraso, mas, caso essas reduções não ocorram, também não significa que as recomendações do controle interno tenham sido ignoradas. O que se quer dizer é que o fato de ter ocorrido o aumento dos processos em atraso não significa que os responsáveis tenham sido omissos ou relapsos, mas que a estratégia utilizada foi ineficaz, sendo necessário recorrer a outras alternativas.

7.2.1. Também o contexto vivenciado pelas universidades relativo à escassez de pessoal para atuar na área administrativa, já mencionado no item anterior, e novamente trazido como uma das justificativas para a ocorrência da irregularidade relatada, não pode ser ignorado. A composição de uma comissão permanente para atuar na área em questão, mesmo com o reduzido número de servidores, demonstra a disposição da Administração em solucionar o problema.

7.2.2. Diante disso, acata-se a justificativa apresentada pelo responsável, mantendo-se a determinação sugerida no item 11.4.3 da instrução inicial, com a correção indicada pelo MP/TCU (Lei nº 8.112/1990) e as adequações consideradas necessárias em razão das justificativas apresentadas pelo responsável, resultando na seguinte redação: *elabore um plano de ação para ser executado em período não superior a dois anos, com o objetivo de zerar o estoque de sindicâncias e processos administrativos disciplinares em atraso, apresentando-o a esta Secex/RS, no prazo de 30 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, para monitoramento de sua execução, sem descuidar do cumprimento dos prazos previstos nos artigos 143, 145 e 152 da Lei nº 8.112/1990 nos novos processos que vierem a ser instaurados. Informe trimestralmente a esta secretaria os resultados alcançados com esse plano de ação, justificando, se for o caso, a razão de não terem sido atingidas as metas programadas e informando as providências adotadas para atingi-las (item 9.2.5 da instrução inicial e item 7 desta instrução com os respectivos subitens).*

8. Ocorrência: c) fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório (itens 1.1.9.4, fls. 153/9, v.p., e 9.2.7, fls. 227/8, v.1): o Controle Interno apresenta uma relação de processos de dispensa de licitação, todos de valor inferior ao limite previsto no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 8.000,00), mas que caracterizariam situação de fracionamento de despesa, implicando a não realização de procedimento licitatório. Situação idêntica foi verificada nas contas de 2007 (TC-021.249/2008-0 – fl. 213, v.1), ocasião na qual o Sr. analista informante observou que nas contas de 2004 já havia sido encaminhada determinação à UFPel sobre este assunto (TC-009.547/2005-6, Acórdão 2.310/2007-2ª Câmara, de 4.9.2007). Resta evidente a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento de compras da instituição, uma vez que há falhas flagrantes, como as apontadas na aquisição de material para limpeza e cozinha, aquisição de divisórias, instalação e manutenção de equipamentos de ar condicionado, entre outras;

8.1. Justificativa apresentada pelo diretor do Departamento de Material e Patrimônio (fls. 257/261): para evitar o fracionamento de despesas e otimizar as aquisições para os 91 cursos de graduação mais as unidades administrativas, a universidade está realizando pregões eletrônicos, no sistema de registro de preços, e adotou uma agenda de compras. Em complementação, por meio do Ofício SG/UFPel nº 020/2011 (fl. 272), foi anexado o Memorando nº 011/2011, do Diretor do Departamento de Material e Patrimônio em exercício, no qual é informado que a cada exercício a universidade vem reduzindo o número de dispensas de licitação. No ano de 2008, foram realizadas 789 dispensas, em 2009, foram 566 e, no ano de 2010, o número de dispensas ficou em 412, o que mostra uma redução de quase 50%, em um período em que as aquisições de bens e contratações de

serviços aumentaram, pois, nos últimos anos, a UFPel dobrou a quantidade de cursos, situação que acarretou alguns entraves ao planejamento.

8.2. Análise da justificativa apresentada: o responsável informou as medidas adotadas para solucionar a falha apontada e o resultado do esforço empreendido, em um período de ampla expansão das atividades da universidade. As medidas referidas pelo gestor foram tomadas a partir da determinação efetuada por meio do Acórdão nº 2310/2007-2ª Câmara, consoante explicado na primeira instrução. Para maior clareza, transcreve-se o trecho dessa instrução no qual o assunto foi analisado:

‘Como a determinação das contas de 2004 foi recebida pela entidade durante o exercício que estava sendo analisado (2007), não ficou caracterizado o descumprimento de determinação e não foi expedida nova medida corretiva.

Neste exercício, o gestor repisa as justificativas apresentadas nas contas anteriores, observando que, desde 2007, a Pró-Reitoria Administrativa, através do Departamento de Material e Patrimônio, adotou como prática geral a realização do pregão eletrônico no sistema de registro de preços, para tanto, vem implantando uma agenda de compras [...], em que as aquisições serão efetivadas por meio de pregões (SRP) e cotações eletrônicas com o intuito de otimizar as compras em preço e qualidade, diminuir prazos entre o pedido de material pelas unidades e seu recebimento, bem como suprimir o fracionamento das despesas.

Informa, ainda, que parte das aquisições apontadas pelo controle interno se destinou ao projeto de atividades físicas para a terceira idade, cujo recurso foi disponibilizado em 28/11/2008, não havendo tempo hábil para licitar; e que o material hospitalar e laboratorial adquirido com dispensa de licitação não estava contemplado nos diversos pregões eletrônicos ou não foi homologado em função de preços superiores aos estimados ou não foi cotado no momento da licitação, tendo sido providenciado novo pregão contemplando os itens faltantes.

As novas ocorrências de fracionamento apontadas pelo controle interno poderiam, à primeira vista, caracterizar o descumprimento da determinação do Tribunal, ensejando a irregularidade das contas e a imputação de multa ao responsável. Todavia, diante das justificativas trazidas pelo gestor, entende-se que não é este o caso. Tudo indica que os responsáveis estão empenhados em resolver o problema de fracionamento de despesas, que já se arrasta naquela instituição por quase uma década. A implantação de uma agenda de compras e realização de registros de preço contemplando os itens necessários para a manutenção de uma universidade, que tem ainda sob sua responsabilidade um hospital universitário, não é tarefa fácil. A determinação mencionada nas contas de 2007 foi proferida na Sessão de 04 de setembro daquele ano, restando, portanto, poucos meses para que o gestor, após a ciência da deliberação, desenvolvesse e implantasse medidas saneadoras suficientes para impedir em definitivo novas falhas.

Resta, contudo, evidente a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento de compras da instituição, uma vez que há falhas flagrantes, como as apontadas na aquisição de material para limpeza e cozinha, aquisição de divisórias, instalação e manutenção de equipamentos de ar condicionado, entre outras. Diante disso, entende-se oportuna a expedição de alerta, nos termos do item 11.3.3 desta instrução.’

8.2.1. Com base nos dados apresentados pelo gestor, demonstrando não só o empenho para reduzir o número de dispensas de licitação, mas também a eficácia dessas medidas, pois houve uma substancial redução nos processos de licitação nessa modalidade; e com base na análise efetuada na primeira instrução, acima transcrita, é que se fundamenta o posicionamento de acatar as justificativas do responsável. Destaca-se que, durante os exercícios de 2007 e 2008, era comum, por parte dos Ministérios, a liberação de recursos para as universidades ao término do exercício, colocando-as na ingrata posição de devolvê-los, com prejuízo da execução de suas atividades, ou utilizá-los, ainda que com dispensa de licitação, ou mesmo repassá-los para fundações de apoio (‘uma situação que se repete com frequência é proveniente do expediente infelizmente utilizado de forma corriqueira pelo poder executivo a fim de gerar superávits fiscais, de repassar às IFES e IPCT recursos financeiros ao

final do exercício sem tempo hábil para se processar a despesa'. HENRIQUES, Antonio Manuel Dias. I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior. TCU, p. 129). Essa situação começou a mudar a partir das gestões realizadas pelo próprio TCU junto às autoridades ministeriais, resultando na alteração da lei orçamentária anual que, a partir de 2009, passou a autorizar a abertura de créditos suplementares com recursos provenientes do superávit financeiro, relativo a receitas próprias e vinculadas, apurado no balanço patrimonial de cada IFES do exercício de 2008, e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2008, relativo a receitas vinculadas à educação, até o limite do saldo orçamentário de cada subtítulo, nos referidos grupos de natureza de despesa, não utilizado no exercício de 2008, desde que para aplicação nos mesmos subtítulos em 2009 (art. 4º, inciso XIV, Lei nº 11.897/2008).

8.2.2. Mesmo com a adoção das medidas mencionadas pelo responsável, é importante que seja expedido alerta à universidade, nos termos do item 11.3.3 da instrução inicial, conforme segue: fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório, em descumprimento ao disposto no § 5º do artigo 23 c/c o artigo 24 da Lei nº 8.666/93, conforme tratado no item 9.2.7 da instrução inicial e item 8 desta instrução com os respectivos subitens. Observa-se que a matéria já foi objeto de determinação por parte do TCU a esta universidade, por meio do item 1.7 do Acórdão nº 2310/2007-2ª Câmara, de 04/09/2007 (TC-009.547/2005-6), tendo sido novamente objeto de ressalva nas contas de 2007 e nas deste exercício.

9. Ocorrência: d) inexistência da comprovação de inviabilidade de competição em processos de inexigibilidade (itens 1.1.9.5, fls. 159/60, v.p., e 9.2.8, v.1): o Controle Interno relaciona seis processos cuja licitação foi considerada inexigível, com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/1993, nos quais não foi identificada a comprovação de fornecedor exclusivo pelas empresas contratadas. Questionado sobre a situação apontada, o gestor encaminhou à SFC documentação com o objetivo de comprovar a exclusividade, mas, após a análise do material disponibilizado, o órgão de controle concluiu não ter ficado demonstrada a inviabilidade de competição.

9.1. Justificativa apresentada pelo Diretor do Departamento de Material e Patrimônio (fls. 257, 262/320) e que estão abaixo resumidas.

9.1.1. Aquisição de Planetário para a PRPD (Proc. 23110.009657/2008-56 – fl. 274) – foi encaminhado o atestado de exclusividade de fabricação do modelo solicitado pela universidade, ou seja: planetário óptico, mecânico, eletrônico com recursos digitais, para cúpula de oito metros (fls. 269 e 279). O processo foi submetido à Procuradoria Jurídica, cujas recomendações foram seguidas (281/282).

9.1.2. Aquisição de gás medicinal da White Martins para o Hospital Escola (Proc. 23110.005271/2007-94 – fl. 274) – foi encaminhado o ofício de fls. 262/263, no qual o diretor presidente da Fundação de Apoio Universitário - FAU elenca as razões que levaram à inexigibilidade de licitação, quais sejam: há equipamentos da empresa no hospital, em comodato, que são imprescindíveis ao abastecimento dos gases; há um misturador exclusivo da empresa e não existem outros fornecedores com esse tipo de equipamento; a eventual substituição de fornecedor implicará transtorno operacional irremediável, com risco à vida de pacientes, pois é necessário retirar 1.305 metros de tubulação, algumas embutidas em paredes de alvenaria; há um contrato de fornecimento em plena vigência e a rescisão unilateral implicaria pagamento de multa contratual. Em complementação à justificativa, também foi encaminhado o Parecer da Procuradoria Federal (fls. 284/287), cujo trecho abaixo cabe transcrever:

'Ressalvamos a necessidade da elaboração de um estudo pela Universidade Federal de Pelotas, que possibilite a utilização de outras marcas de gases medicinais, pois o Hospital Escola encontra-se numa situação de refém da empresa White Martins, pois os equipamentos utilizados pelo Hospital Escola não permitem a utilização de outras marcas, pois são exclusivos.

Esse estudo terá que contemplar solução para o comodato dos equipamentos da empresa White Martins, pois essa situação é que torna inviável a competição, impossibilitando que as demais empresas passem a fornecer os gases medicinais para o Hospital Escola, confirmando o monopólio.

...
Desde que acatadas as recomendações desta Procuradoria, este parecer é favorável à compra de gases medicinais por inexigibilidade de licitação.

9.1.2.1. O pró-reitor administrativo ratificou a aquisição por dispensa de licitação e estabeleceu o prazo de 60 dias para que o Hospital Escola procedesse ao estudo recomendado pela Procuradoria Federal (fl. 288).

9.1.3. Contratação de serviços de manutenção e conservação do elevador do CSS (Proc. 23110.005295/2006-62 – fls. 274/275) – foi encaminhada a Declaração de Exclusividade (fl. 268). Em complementação, foram encaminhados os documentos de fls. 290/293, no qual é solicitado parecer à Procuradoria Federal sobre o contrato e sobre o atestado de exclusividade. Sobre este último, a Procuradora-Geral manifesta-se favoravelmente, admitindo a inexigibilidade com base no artigo 25, inciso I (fl. 292).

9.1.4. Manutenção em processador do endoscópico do Hospital Escola da UFPel (Proc. 23110.002114/2008-16 – fl. 275) – foi encaminhado o certificado de distribuidor (fl. 304) e o atestado de exclusividade (fl. 305), além da justificativa para a compra e o Parecer da Procuradoria Federal (fls. 295 e 299/303), cuja conclusão foi favorável à inexigibilidade.

9.1.5. Serviço de consultoria para a PRA (Proc. 23110.003556/2007-91 – fl. 275) – foi adquirido um pacote de serviços e produtos oferecidos pela Zênite Informação e Consultoria S.A. Foi apresentada a declaração de exclusividade para a distribuição da Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC (fl. 270 e 309) e para o acesso à área exclusiva do Website de Licitações na **Internet** (fl. 271). A conclusão do Parecer da Procuradoria Federal foi pela viabilidade da inexigibilidade (fls. 311/314).

9.1.6. Aquisição de base de dados para a Divisão de Bibliotecas (Proc. 23110.009455/2008-12 – fls. 275/276). Foram apresentadas a declaração e atestado de exclusividade (fls. 264/265), o Parecer preliminar da Procuradoria (fls. 317/318) e o Parecer conclusivo admitindo a possibilidade de aquisição por inexigibilidade (fl. 319).

9.2. Análise das justificativas apresentadas: primeiramente, há de se destacar que todas as inexigibilidades de licitação foram objeto de Parecer da Procuradoria Geral da Universidade, que se manifestou favoravelmente à inexigibilidade de licitação, após efetuar recomendações que, na sua maioria foram cumpridas pelo gestor (segundo material encaminhado).

9.2.1. Da análise das justificativas e documentos trazidos aos autos, considera-se aceitável a inexigibilidade de licitação para as seguintes aquisições e contratações:

a) a aquisição de planetário para a PRPD está fundamentada no atestado de exclusividade de fabricação do planetário requerido pela universidade, emitido pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, conjuntamente com o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de SP. Em pesquisa na **Internet**, foram localizadas outras empresas que fabricam planetários, porém nenhuma delas fornecia o produto nas dimensões e características daquele que foi adquirido pela UFPel. Apesar de acatar as justificativas oferecidas, observa-se que não há elementos que possibilitem avaliar se aquisição foi oportuna, nem se equipamentos de menor porte e outras especificações poderiam atender às necessidades da universidade;

b) a manutenção em processador do endoscópio do Hospital Escola da UFPel está fundamentada em certificado do distribuidor, acompanhado de atestado emitido pela Associação Comercial do Paraná, no qual a empresa Gastro Comércio e Representações Comerciais de Equipamentos Médico Hospitalares Ltda. é apresentada como a distribuidora exclusiva da Fujinon Corporation, para os estados do RS, PR, SC e SP, tanto para a venda como para a assistência técnica. Acata-se a justificativa em razão de que a manutenção não era de caráter preventivo e continuado, e foi realizada em equipamento sofisticado, cujo valor poderia ter sido pago com base no artigo 24, inciso II (R\$ 4.508,52);

9.2.2. Considera-se inaceitável a inexigibilidade de licitação para as seguintes contratações:

a) a aquisição de gases medicinais da empresa White Martins, segundo documentos encaminhados (fls. 283/288), iniciou-se com a contratação por inexigibilidade ainda no ano de 2007. Mesmo com o prazo de 60 dias dado pelo diretor administrativo para que o Hospital fizesse um estudo de modo a não continuar refém da citada empresa, a situação manteve-se inalterada, haja vista o apontamento realizado pela CGU em 2008. É sabido que, no mercado de gases medicinais, existe competição e que a empresa vencedora do certame instalará seus próprios equipamentos para poder vender o seu produto. Diante disso, deverá ser expedida determinação à UFPel, nos termos do item 11.5.4 desta instrução.

b) a manutenção e conservação de elevadores já foi analisada pelo TCU inúmeras vezes, sendo pacífica a jurisprudência no sentido de que esses serviços devem ser precedidos de licitação (Ac 227/2000-P, Ac 2012/2007-P, Ac 4604/2010-2°C entre outros), razão pela qual deverá ser expedida determinação à UFPel, nos termos do item 11.5.4 desta instrução.

9.2.3. Com relação às outras duas ocorrências, referentes à aquisição do pacote de serviços da Zênite Informação e Consultoria S.A. e à aquisição da base de dados para a biblioteca, os elementos trazidos aos autos não permitem que se conclua pela correção ou não da inexigibilidade de licitação, pois nada foi dito sobre a razão da escolha do fornecedor, consoante determina o inciso II do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93. Os atestados apresentados têm pouca validade para elucidar a questão, pois se a escolha recai sobre a revista de determinada editora, é presumível que sua distribuição ocorra com exclusividade pela própria editora ou tenha uma distribuidora exclusiva para determinada região territorial. A necessidade ou não de tal aquisição submeter-se à licitação está intimamente ligada à necessidade de que só aquele produto possa ser utilizado em determinada situação. Tendo por premissa que a Universidade, ao apresentar suas justificativas, encaminhou todos os documentos importantes e necessários para o deslinde da questão, conclui-se que o processo de inexigibilidade não foi instruído com todos os elementos exigidos, pois a Universidade não explicitou os motivos que a levaram escolher, por exemplo, os serviços de consultoria da Editora Zênite e não os da Editora NDJ, que publica o Boletim de Licitações e Contratos – BLC e também presta consultoria, nem tampouco esclareceu a razão pela qual a base de dados para a biblioteca deveria ser da Editora Atheneu. Diante disso, deverá ser efetuada determinação à universidade, nos termos do item 11.5.5. desta instrução.

9.2.4. Apesar da não aceitação das justificativas na sua totalidade, entende-se que as falhas apontadas, diante da complexidade e desafios que envolvem a gestão de uma universidade, não devem sujeitar o responsável à multa, em especial porque não ficou caracterizada má-fé, mas entendimento equivocado, inclusive fundamentado em pareceres da Procuradoria Geral.

10. Em vista do exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao MP/TCU, para posterior apreciação pelo Ministro-Relator Augusto Nardes, propondo que:

10.1. sejam acolhidas parcialmente as justificativas apresentadas pelo Reitor Antônio César Gonçalves Borges;

10.2. sejam julgadas regulares com ressalva as contas dos responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges, Reitor (CPF 113.076.840-68), Mario Renato Cardoso Amaral, Pró-Reitor de Infraestrutura (CPF 117.054.500-91), Francisco Carlos Gomes Luzzardi, Pró-Reitor Administrativo (CPF 301.721.600-49), Kelly Romano Huckembeck, Diretora do Departamento de Material e Patrimônio (CPF 920.040.830-34) e Silvio Renato da Silveira Soares, Chefe da Seção de Transporte (CPF 288.944.480-53), dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92;

10.3. sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis pela unidade no exercício sob análise, dando-lhes quitação plena, de acordo com os artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92;

10.4. seja expedido alerta à Universidade Federal de Pelotas quanto às seguintes impropriedades constatadas:

10.4.1. publicação resumida no Diário Oficial da União de edital de concurso público com número superior a nove vagas, em descumprimento ao que dispõe o art. 8º da Portaria MPOG nº 450/2002, conforme tratado no item 9.2.1 da Instrução inicial. Observa-se que a matéria já foi objeto de determinação por parte do TCU a esta universidade, por meio do item 9.2 do Acórdão nº 4116/2008-2ª Câmara, inserido na Relação nº 34/2008 do Ministro Aroldo Cedraz, Ata nº 37/2008-2ª Câmara;

10.4.2. inexistência de regulamentação quanto à participação de servidores em cursos e concursos e não adoção de procedimentos para a compensação de carga horária quando tais atividades forem desempenhadas durante a jornada de trabalho, em descumprimento ao disposto no § 2º do art. 3º e no art. 8º do Decreto nº 6.114/2007, conforme tratado no item 9.2.3 da instrução inicial;

10.4.3. fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório, em descumprimento ao disposto no § 5º do artigo 23 c/c o artigo 24 da Lei nº 8.666/93, conforme tratado no item 9.2.7 da Instrução inicial e item 8 desta Instrução com os respectivos subitens. Observa-se que a matéria já foi objeto de determinação por parte do TCU a esta universidade, por meio do item 1.7 do Acórdão nº 2310/2007-2ª Câmara, de 04/09/2007 (TC-009.547/2005-6), tendo sido novamente objeto de ressalva nas contas de 2007;

10.4.4. contratação de fundações de apoio para a realização de processos seletivos ou concurso público, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, sem que tenham sido cumpridos os procedimentos previstos no art. 26, parágrafo único, da mencionada lei, consoante tratado no item 9.2.9.3 da Instrução inicial;

10.4.5. realização sucessiva de contratações emergenciais, por morosidade na abertura do devido processo licitatório, em desconformidade com o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8666/93, conforme tratado no item 5.5 da Instrução inicial;

10.5. seja determinado à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

10.5.1. cumpra o disposto no item 9.2.1 do Acórdão nº 3345/2006-TCU-1ª Câmara, no que diz respeito à servidora Leda Balzano Maulaz, matrícula Siape nº 0421394, providenciando o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos a partir do término do prazo estipulado naquele Acórdão, bem como providencie a apuração da responsabilidade pela não sustação dos pagamentos irregulares, uma vez que o fato era do conhecimento dessa universidade, pois, no próprio Despacho do Pró-Reitor de Recursos Humanos encaminhado a esta secretaria (anexo do OF. SG/UFPel nº 225/2007, de 10/10/1007) há menção à servidora e ao processo nº 23110.000817/2007-11. Apresente, a esta Secex/RS, no prazo de 30 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, as medidas adotadas para o cumprimento desta determinação (item 9.2.2 da instrução inicial);

10.5.2. no prazo de 90 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, faça cessar o pagamento dos adicionais de insalubridade ou periculosidade cujos laudos não tenham sido emitidos por autoridade competente, assim entendidas as delegacias regionais do trabalho, os serviços especializados de segurança e medicina do trabalho dos órgãos e entidades públicas, os centros de referência em saúde do trabalhador, devidamente habilitados pelo Ministério da Saúde, as universidades e outras instituições públicas conveniadas com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - SRH/MP, ou administrativamente pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor da SRH/MPOG, nos termos previstos pelo artigo 11, **caput**, da Orientação Normativa nº 04/2005 da SRH/MPOG, e recomendado pelo Controle Interno nos Relatórios Anuais de Contas dos exercícios de 2005 e 2007. Apresente, a esta Secex/RS, ao término do prazo concedido, as providências adotadas para cumprimento da determinação e os resultados alcançados (item 9.2.4 da Instrução inicial e item 6 desta instrução com os respectivos subitens);

10.5.3. elabore um plano de ação para ser executado em período não superior a dois anos, com o objetivo de zerar o estoque de sindicâncias e processos administrativos disciplinares em atraso,

apresentando-o a esta Secex/RS, no prazo de 30 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, para monitoramento de sua execução, sem descuidar do cumprimento dos prazos previstos nos artigos 143, 145 e 152 da Lei nº 8.112/1990 nos novos processos que vierem a ser instaurados. Informe trimestralmente a esta Secretaria os resultados alcançados com esse plano de ação, justificando, se for o caso, a razão de não terem sido atingidas as metas programadas (item 9.2.5 da Instrução inicial e item 7 desta Instrução com os respectivos subitens);

*10.5.4. proceda, de imediato, a realização de certame licitatório para efetuar a aquisição de gases medicinais e para contratar os serviços de manutenção de elevadores, uma vez que não se enquadram na hipótese de inviabilidade de competição prevista no **caput** do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 (item 9.2.2, alíneas 'a' e 'b' desta instrução);*

10.5.5. observe que, nas contratações por inexigibilidade de licitação deve constar, no processo administrativo, a razão da escolha do fornecedor ou executante, em cumprimento ao disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/93, atentando para o fato de que a simples declaração de que há inviabilidade de competição, sem indicar as razões dessa situação, é insuficiente para amparar tais contratações (item 9.2.3 desta Instrução);

10.5.6. no prazo de 60 dias após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, encaminhe a esta Secex/RS a comprovação das medidas adotadas para o atendimento das determinações constantes nos itens 10.5.4. e 10.5.5. acima.”

3. Tendo essa proposta contado com a anuência dos dirigentes da Secex/RS, o Ministério Público, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pronunciou-se nos seguintes termos (fls. 334/339, vol. 1):

“Trata-se da prestação de contas, relativa ao exercício de 2008, da Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel.

Em face de parte dos achados do Relatório de Auditoria 224848, da Secretaria Federal de Controle Interno (fls. 123/74, v.p.), o Ministério Público, dissentindo da proposta da Secex/RS (fls. 211/35, v.1), propôs, em intervenção anterior no presente feito, a oitiva em audiência dos responsáveis acerca das irregularidades indicadas nas alíneas 'a' a 'd' do item II do Parecer às fls. 236/43, v.1.

Vossa Excelência concordou com a proposição do Ministério Público (fl. 244, v.1) e a unidade técnica promoveu a oitiva do Sr. Antônio César Gonçalves Borges, reitor, pelas seguintes ocorrências (fls. 249/51, v.1):

'a) pagamento de adicional de insalubridade com base em documentação desatualizada (itens 1.1.7.2, fls. 141/5, v.p., e 9.2.4, fl. 225, v.1): a situação já foi objeto de ressalva no exercício de 2005, configurando reincidência da impropriedade. A empresa contratada (Eseng Engenharia e Segurança do Trabalho Ltda.) não faz parte do rol de autoridades competentes para a emissão do laudo, conforme artigo 11 da Orientação Normativa MP 4/2005. A matéria é recorrente, pois, além de ter sido tratada nas contas de 2005, foi também objeto de análise pela CGU nas de 2007, mas a UFPel optou por não atender às recomendações da CGU efetuadas nas contas de 2005 e 2007 e por ignorar as orientações expedidas pela SRH/MP;

b) descumprimento de prazos regulamentares quanto à condução de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares (itens 1.1.8.1, fls. 145/51, e 9.2.5, fl. 226, v.1): o Controle Interno relaciona 147 processos de sindicâncias ou processos administrativos disciplinares em andamento, instaurados a partir do exercício de 2000, com extrapolação de prazo para a sua condução e conclusão, configurando inobservância dos artigos 142, 145, 152 e 169 da Lei 8.112/1990. O gestor justificou a ocorrência no elevado número de procedimentos e no reduzido número de servidores, situação agravada em face da demissão de todos os contratados via fundação de apoio, por determinação do Ministério Público Federal. A morosidade na condução desses processos foi apontada nas contas de 2005, 2006 e nas de 2007. Nesta última, o Controle Interno verificou a existência de 99 procedimentos em atraso. A situação merece a adoção de providências

urgentes, uma vez que a universidade não está conseguindo promover o cumprimento das recomendações da CGU;

c) *fracionamento de despesas, implicando a não realização de procedimento licitatório (itens 1.1.9.4, fls. 153/9, v.p., e 9.2.7, fls. 227/8, v.1): o Controle Interno apresenta uma relação de processos de dispensa de licitação, todos de valor inferior ao limite previsto no inciso II do artigo 24 da Lei 8.666/1993 (R\$ 8.000,00), mas que caracterizariam situação de fracionamento de despesa, implicando a não realização de procedimento licitatório. Situação idêntica foi verificada nas contas de 2007 (TC-021.249/2008-0 - fl. 213, v.1), ocasião na qual o Sr. analista informante observou que nas contas de 2004 já havia sido encaminhada determinação à UFPel sobre este assunto (TC-009.547/2005-6, Acórdão 2.310/2007-2ª Câmara, de 4.9.2007). Resta evidente a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento de compras da instituição, uma vez que há falhas flagrantes, como as apontadas na aquisição de material para limpeza e cozinha, aquisição de divisórias, instalação e manutenção de equipamentos de ar condicionado, entre outras;*

d) *inexistência da comprovação de inviabilidade de competição em processos de inexigibilidade (itens 1.1.9.5, fls. 159/60, v.p., e 9.2.8, v.1): o Controle Interno relaciona seis processos cuja licitação foi considerada inexigível, com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/1993, nos quais não foi identificada a comprovação de fornecedor exclusivo pelas empresas contratadas. Questionado sobre a situação apontada, o gestor encaminhou à SFC documentação com o objetivo de comprovar a exclusividade, mas, após a análise do material disponibilizado, o órgão de controle concluiu não ter ficado demonstrada a inviabilidade de competição.'*

O responsável apresentou defesa (fls. 253/320, v.1) e a proposta da Secex/RS é, em síntese, no sentido de o Tribunal acolher parcialmente as justificativas apresentadas pelo Reitor Antônio César Gonçalves Borges; julgar regulares com ressalva as contas deste e as dos Srs. Mário Renato Cardoso Amaral, pró-reitor de Infraestrutura, Francisco Carlos Gomes Luzzardi, pró-reitor Administrativo, Kelly Romano Huckembeck, diretora do Departamento de Material e Patrimônio, e Sílvio Renato da Silveira Soares, chefe da Seção de Transporte, bem como a regularidade das contas dos demais responsáveis pela entidade no exercício sob análise, sem prejuízo da expedição de determinações e de alertas à UFPel (fls. 321/33, v.1).

II

O Ministério Público entende, com as vênias de estilo, que as contas do Sr. Antônio César Gonçalves Borges devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa ao responsável.

As razões de justificativa acerca do pagamento de adicional de insalubridade com base em documentação desatualizada (fls. 141/5, item 1.1.7.2, v.p., e 225, item 9.2.4, v.1) não merecem prosperar, uma vez que, a despeito da alegada ausência de autorização de provimento de cargos para a área da segurança do trabalho (fl. 254, v.1), o artigo 11 da Orientação Normativa MP 4/2005 elenca o rol de autoridades competentes para a emissão do laudo, a saber:

- a) as delegacias regionais do trabalho;*
- b) os serviços especializados de segurança e medicina do trabalho dos órgãos e das entidades públicas;*
- c) os centros de referência em saúde do trabalhador, devidamente habilitados pelo Ministério da Saúde;*
- d) as universidades;*
- e) outras instituições públicas conveniadas com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MP, ou administrativamente pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor da SRH.*

No caso, não há notícia e prova concretas, nem justificativa plausível, da impossibilidade de cumprimento do comando emanado do Ministério do Planejamento.

Cumprir lembrar que a matéria é recorrente, pois, além de ter sido tratada nas contas de 2005, foi também objeto de análise pela CGU nas de 2007, mas a UFPel optou por não atender às recomendações da CGU efetuadas nas contas de 2005 e 2007 e às orientações expedidas pela

SRH/MP. A revisão dos laudos a partir de janeiro de 2010, com a implantação do Núcleo de Segurança e Medicina do Trabalho da Pró-Reitoria de Gestão de Recursos Humanos (fl. 254, v.1), não atenua a falha verificada no exercício de 2008, ora em exame.

Também não devem ser acolhidas as razões acerca do descumprimento de prazos regulamentares quanto à condução de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares. Em 2008, de acordo com o Controle Interno, não foram abertos sindicâncias e PADs, mas o número de processos vencidos aumentou, de 99 em dezembro de 2007 para 147 em dezembro de 2008 (fls. 145/51, item 1.1.8.1, v.p., e 9.2.5, fl. 226, v.1).

Sobre essa questão, a defesa do Sr. Antônio César Gonçalves Borges, aduzida em dezembro de 2010, é no sentido de que, no ano de 2009, foi constituída, por meio da Portaria 1.471, 'a nova composição da Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos e Disciplinares da UFPel. Destarte, os processos anteriores à emissão da referida portaria encontram-se em poder das comissões que eram constituídas para apurar os fatos neles ocorridos, e que esta CPPAD vem se empenhando na cobrança da conclusão dos referidos processos por parte das comissões que neles atuam' (grifos acrescidos). Ainda segundo a defesa, 'no que tange aos servidores, é importante salientar que esta comissão conta com apenas 1 (um) secretário, contratado via fundação de apoio, responsável pelo controle no trâmite dos processos, bem como pelo cadastramento e alimentação de informações junto ao Sistema CGU/PAD' (fls. 255/6, v.1).

A morosidade na apuração dos fatos e na aplicação das sanções cabíveis, além de ofender a legalidade, estimula a impunidade, mina o comportamento dos bons servidores e favorece a prática de ilícitos. A ocorrência em foco, vale lembrar, foi apontada nas contas de 2005, 2006 e 2007.

Relativamente ao fracionamento de despesas (aquisição de material para limpeza e cozinha, aquisição de divisórias, instalação e manutenção de equipamentos de ar condicionado entre outras), implicando a não realização de procedimento licitatório (itens 1.1.9.4, fls. 153/9, v.p., e 9.2.7, fls. 227/8, v.1), o Sr. Antônio César Gonçalves Borges alegou que a universidade vem realizando pregões eletrônicos no Sistema de Registro de Preços e que adotou uma agenda de compras para otimizar as aquisições e atender aos 91 cursos de graduação e às unidades administrativas (fl. 257, v.1). Neste sentido, apresentou planilha indicativa dos pregões de 2009 e de 2010 (fls. 258/61, v.1) e defendeu que 'no ano de 2008, foram realizados 789 processos de dispensa; em 2009, foram 566 e, no ano de 2010, foram realizadas 412 dispensas' (fl. 273, v.1).

O fracionamento de despesa já havia sido identificado nas contas de 2007 (TC-021.249/2008-0 - fl. 213, v.1) e, nas de 2004, fora encaminhada determinação à UFPel sobre este assunto (TC-009.547/2005-6, Acórdão 2.310/2007-2ª Câmara, de 4.9.2007).

No abalizado escólio de Marçal Justen Filho ('Comentários à Lei de Licitações e Contratos', São Paulo: Dialética, 2000, 7ª ed., p. 215), o fracionamento não pode ser invocado como pretexto para modificação do regime jurídico aplicável à licitação, de modo que, segundo o renomado autor, a determinação da obrigatoriedade de licitação e a escolha da modalidade cabível devem fazer-se em face do montante conjunto de todas as contratações, independentemente de fracionamento.

Nestes autos, como a viabilidade técnica e econômica das aquisições parceladas não restou provada, cabe rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelo reitor, cujo cargo tornava exigível conduta diversa, com o devido e esperado planejamento das aquisições da entidade, de modo a otimizar a aplicação dos recursos públicos.

A esse respeito, convém reproduzir as lúcidas palavras do eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa no voto condutor do Acórdão 7.821/2010 – 1ª Câmara:

'12. Embora o princípio da economicidade não se encontre formalmente entre aqueles constitucionalmente nominados no **caput** do art. 37, impõe-se materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos públicos. Sobre o assunto, faz-se mister trazer à baila a lição do professor Juarez Freitas (in 'O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais', Malheiros Editores, 1997, p. 84/5) quando diz:

'No tocante ao princípio da economicidade ou da otimização da ação estatal, urge rememorar que o administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo. Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. A violação manifesta do princípio dar-se-á quando constatado vício na escolha assaz imperfeita dos meios ou dos parâmetros voltados para a obtenção de determinados fins administrativos.'

13. A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro consagra a tese de que o controle da economicidade envolve 'questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.' (Direito Administrativo, Editora Atlas, 18ª Ed., p. 652).

14. Uma vez que a motivação dos atos e a busca de economicidade são imperativos para o administrador de recursos de origem pública, entendo que a orientação descrita no subitem 7.4.2 do Relatório precedente deve ser dirigida ao Senac/Nacional sob a forma de recomendação.'

Sobre os três achados do Controle Interno acima descritos, o Ministério Público ressalta que a eventual adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, 3.137/2006 - 2ª Câmara).

No voto condutor do Acórdão 1.741/2010 – 1ª Câmara, o nobre Ministro José Múcio Monteiro pronunciou-se, com pertinência, no sentido de que, 'caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se a fazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade'.

No que se refere à inexistência de comprovação da inviabilidade de competição em processos de inexigibilidade (artigo 25, inciso I, da Lei 8.666/1993), identificada pelo Controle Interno em seis processos, nos quais não foi verificada a comprovação de fornecedor exclusivo pelas empresas contratadas (itens 1.1.9.5, fls. 159/60, v.p., e 9.2.8, fl. 228, v.1), o Sr. Antônio César Gonçalves Borges apresentou documentos e justificativas (fls. 262/72 e 274/320, v.1).

Conforme relato do Controle Interno, os processos eram os seguintes (fl. 159, v.p.):

PROCESSO	OBJETO/FAVORECIDO	VALOR LIQUIDADO (R\$)
23110009657/2008-56	Aquisição de planetário para a PRPD. CNPJ 04.483.388/0001-80	685.000,00
23110005271/2007-94	Fornecimento de gás medicinal para o Hospital Escola da UFPel. CNPJ 35.820.448/0006-339	40.504,67
23110005295/2006-62	Despesa com serviço de manutenção e conservação de elevador do CCS. CNPJ 00.028.986/0032-04	4.508,52
23110002114/2008-16	Manutenção em processador do endoscópio do Hospital Escola da UFPel. CNPJ 82.431.784/0001-77	14.840,00
23110003556/2007-91	Serviço de Consultoria para a PRA. CNPJ 86.781.069/0001-15	10.053,50
23110009455/2008-12	Aquisição de base de dados para a divisão de bibliotecas. CNPJ 07.685.582/0001-36	13.000,00

A unidade técnica defende, com pertinência, a regularidade da contratação direta para a aquisição do planetário (R\$ 685.000,00) e para a manutenção em processador do endoscópio (R\$

14.840,00), visto que amparadas em atestados de exclusividade, nos termos do artigo 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, conforme documentos às fls. 266/7, 269, 278/82 e 294/307, v.1.

Quanto às demais contratações diretas, a Secex/RS assim se posicionou (fl. 330, v.1):

‘9.2.2. Considera-se inaceitável a inexigibilidade de licitação para as seguintes contratações:

a) a aquisição de gases medicinais da empresa White Martins, segundo documentos encaminhados (fls. 283/8), iniciou-se com a contratação por inexigibilidade ainda no ano de 2007. Mesmo com o prazo de 60 dias dado pelo Diretor Administrativo para que o hospital fizesse um estudo de modo a não continuar refém da citada empresa, a situação manteve-se inalterada, haja vista o apontamento realizado pela CGU em 2008. É sabido que, no mercado de gases medicinais, existe competição e que a empresa vencedora do certame instalará seus próprios equipamentos para poder vender o seu produto. Diante disso, deverá ser expedida determinação à UFPel, nos termos do item 11.5.4 desta instrução;

b) a manutenção e conservação de elevadores já foi analisada pelo TCU inúmeras vezes, sendo pacífica a jurisprudência no sentido de que esses serviços devem ser precedidos de licitação (Ac 227/2000-P, Ac 2012/2007-P, Ac 4604/2010-2ªC, entre outros), razão pela qual deverá ser expedida determinação à UFPel, nos termos do item 11.5.4 desta instrução.

9.2.3. Com relação às outras duas ocorrências, referentes à aquisição do pacote de serviços da Zênite Informação e Consultoria S.A. e à aquisição da base de dados para a biblioteca, os elementos trazidos aos autos não permitem que se conclua pela correção ou não da inexigibilidade de licitação, pois nada foi dito sobre a razão da escolha do fornecedor, consoante determina o inciso II do parágrafo único do artigo 26 da Lei 8.666/1993. Os atestados apresentados têm pouca validade para elucidar a questão, pois, se a escolha recai sobre a revista de determinada editora, é presumível que sua distribuição ocorra com exclusividade pela própria editora ou tenha uma distribuidora exclusiva para determinada região territorial. A necessidade ou não de tal aquisição submeter-se à licitação está intimamente ligada à necessidade de que só aquele produto possa ser utilizado em determinada situação. Tendo por premissa que a universidade, ao apresentar suas justificativas, encaminhou todos os documentos importantes e necessários para o deslinde da questão, conclui-se que o processo de inexigibilidade não foi instruído com todos os elementos exigidos, pois a universidade não explicitou os motivos que a levaram a escolher, por exemplo, os serviços de consultoria da Editora Zênite e não os da Editora NDJ, que publica o Boletim de Licitações e Contratos – BLC e também presta consultoria, nem tampouco esclareceu a razão pela qual a base de dados para a biblioteca deveria ser da Editora Atheneu. Diante disso, deverá ser efetuada determinação à universidade, nos termos do item 11.5.5. desta instrução.

9.2.4. Apesar da não aceitação das justificativas na sua totalidade, entende-se que as falhas apontadas, diante da complexidade e desafios que envolvem a gestão de uma universidade, não devem sujeitar o responsável à multa, em especial porque não ficou caracterizada má-fé, mas entendimento equivocado, inclusive fundamentado em pareceres da Procuradoria Geral.’

Nesse particular, o Ministério Público acompanha a proposição da unidade técnica de acolhimento parcial das justificativas oferecidas pelo Sr. Antônio César Gonçalves Borges e de não aplicação de multa pelas contratações diretas indevidas, ante a baixa materialidade dos recursos envolvidos, a ocorrência isolada das falhas e as particularidades dos casos em exame.

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de o TCU:

a) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio César Gonçalves Borges e aplicar-lhe multa, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, 19, parágrafo único, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPel, caso não atendida a notificação, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do Sr. Antônio César Gonçalves Borges, observados os limites previstos na legislação pertinente, comunicando ao Tribunal, em prazo a ser fixado, as providências adotadas, com fulcro no artigo 28, inciso I, da Lei 8.443/1992;

- c) autorizar, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei Orgânica/TCU, a cobrança judicial da dívida, no caso de não ser aplicável ou de não surtir efeito a providência prevista na alínea anterior;*
- d) julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis indicados pela Secex/RS à fl. 330, item 10.2, v.1, à exceção do Sr. Antônio César Gonçalves Borges, e dar-lhes quitação;*
- e) julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos (fl. 331, item 10.3, v.1), dando-lhes quitação plena;*
- f) expedir à UFPel os alertas e as determinações propostos pela Secex/RS (fls. 331/2, itens 10.4/5, v.1), com o seguinte ajuste: em relação às determinações sugeridas nos subitens 10.5.1 e 10.5.2, para que a UFPel providencie o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pela servidora Leda Balzano Maulaz, matrícula Siape 421394, a partir do término do prazo estipulado no Acórdão 3.345/2006 – 1ª Câmara, e que, no período de 90 dias, após a ciência da deliberação que vier a ser proferida neste processo, faça cessar o pagamento dos adicionais de insalubridade ou periculosidade cujos laudos não tenham sido emitidos por autoridade competente, sejam estas medidas precedidas do devido processo legal, mediante a concessão aos interessados de oportunidade para o contraditório e a ampla defesa.”*

É o relatório.