



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS

Número: 00218.001769/2012-41

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

2.1.1 – Programa:

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

Ação:

Funcionamento das Universidades Federais

3. OUTRAS AÇÕES

3.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

3.1.1 – Programa:

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

4. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de controle desenvolvida em função de situações ocorridas na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, apontadas à Controladoria-Geral da União – CGU, que deram origem ao processo nº 00218.001769/2012-41.

1.2. O presente trabalho foi realizado no período de 08 de novembro de 2012 a 06 de janeiro de 2014, com verificações "*in loco*" nos períodos de 03 a 05 de dezembro de 2012 e 12 de dezembro de 2012. Foram analisados os Pregões nº 04/2012 e 08/2012 realizados para contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial para a UFRJ. O pregão nº 08/2012 foi realizado em decorrência do cancelamento dos itens um e dois do Pregão n.º 04/2012.

1.3. As situações apontadas à CGU e examinadas neste trabalho dizem respeito a possíveis irregularidades ocorridas na condução dos Pregões nº 04/2012 e nº 08/2012, realizados pela UFRJ, e execução dos respectivos contratos.

1.4. Registramos que a análise efetuada teve como escopo o edital e anexos dos Pregões Eletrônicos nº 04/2012 e 08/2012, extraídos do Comprasnet; a verificação do teor e existência do parecer jurídico nos processos nºs 23079.042328/2011-76 (Pregão nº 04/2012) e 23079.020831/2012-60 (Pregão nº 08/2012); a condução das referidas licitações pelo pregoeiro e sua equipe; e a verificação da existência do quantitativo de pessoal dos Contratos nº 18/2012 e 32/2012, bem como dos uniformes fornecidos, em relação ao que consta nas planilhas de custos das empresas vencedoras dos certames, confrontando ainda com o valores cobrados pelas contratadas e pagos pela UFRJ. Também fez parte do escopo de nossos trabalhos a avaliação da atuação da fiscalização dos Contratos nº 18/2012 e 32/2012.

1.5. Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados, organizados por órgão superior e por programa/ação de governo, estão apresentados no item 2, onde estão relatadas as constatações relacionadas às situações contidas nas demandas apresentadas.

1.6. No item 3 estão relatadas as constatações não relacionadas com o apresentado na demanda, mas que foram objeto de aprofundamento pela equipe da CGU.

2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

2.1.1 – Programa:	
Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	
Ação:	
Funcionamento das Universidades Federais	
Objeto Examinado:	
Garantir o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior ? IFES a fim de formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares.	
Agente Executor Local:	153115 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Montante de Recursos Financeiros Aplicados:	R\$ 0,00
Ordem de Serviço:	201216533
Forma de Transferência:	Não se Aplica

2.1.1.1

Situação Verificada

Apuração de possíveis irregularidades na divisão da licitação em poucos itens para dificultar a ampliação de participação de empresas no certame.

INFORMAÇÃO

Análise da motivação da divisão da licitação em apenas três itens quando há treze unidades da UFRJ a serem beneficiadas pelos serviços de limpeza nos Pregões nºs 04/2012 e 08/2012.

a) Fato:

A partir da análise do edital do Pregão nº 04/2012 verificamos que o certame foi dividido em três itens conforme abaixo:

- a) Item I: Reitoria, Faculdade de Letras e Escola de Educação Infantil;
- b) Item II: Unidades Isoladas; e
- c) Item III: Praia Vermelha.

Posteriormente os itens II e III do Pregão nº 04/2013 foram cancelados e licitados respectivamente como itens I e II do Pregão nº 08/2012.

Conforme documentação acostada às fls. 391 do processo n.º 23079.042328/2011-76, em resposta ao questionamento efetuado pela Procuradoria Federal, conforme item 13 do Parecer PFURJ/FLR/005/2012, de 15/02/2012, a Pró-Reitoria de Gestão e Governança – PR-6, apoiada em documento elaborado pela Divisão de Licitações e pela Divisão de Contratos, informa que o critério utilizado para o agrupamento em três itens seria a posição geográfica, conforme transcrição abaixo:

“Para o agrupamento das Unidades em tais itens observou-se sua posição geográfica de forma a facilitar a logística de quem ganhar o lote em concorrência. Assim o Item I agrega as Unidades localizadas na Cidade Universitária, Campus da Ilha do Fundão, o item II contempla as Unidades que estão pulverizadas pela cidade do Rio de Janeiro e o Item III congrega as Unidades do Campus da Praia Vermelha.”

Apresentamos a seguir os endereços de cada Unidade Isolada do item II do Pregão nº 04/2012 e I do Pregão nº 08/2012:

- a) Escola de Música – Rua do Passeio, 98, Centro, Rio de Janeiro – RJ;
- b) Horto Botânico – Quinta da Boa Vista, Bairro Imperial de São Cristóvão, Rio de Janeiro – RJ;
- c) Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS – Largo de São Francisco de Paula, Centro, Rio de Janeiro – RJ;
- d) Escola de Enfermagem Anna Nery e Pavilhão Thompson Motta – EEAN – Rua Afonso Cavalcanti, 275, Cidade Nova, Rio de Janeiro – RJ;
- e) Colégio Brasileiro de Altos Estudos – CBAE – Av. Rui Barbosa, 762, Flamengo, Rio de Janeiro – RJ;
- f) Observatório do Valongo – Ladeira Pedro Antônio, 43, Saúde, Rio de Janeiro – RJ;
- g) Museu Nacional – Quinta da Boa Vista, Bairro Imperial de São Cristóvão, Rio de Janeiro – RJ;
- h) Faculdade Nacional de Direito – FND – Rua Moncorvo Filho, 8, Centro, Rio de Janeiro – RJ; e
- i) Colégio de Aplicação – CAp – Rua J. J. Seabra, s/n, Lagoa, RJ

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando 1053/13, de 14/10/2013, do Superintendente de Gestão e Controle com a seguinte informação sobre a situação verificada:

“Informamos que o agrupamento referente ao Item 02 levou em conta que, historicamente, a divisão geográfica dos campi da UFRJ é assim dividida, devendo ser considerado que, na licitação anterior, embora dividida em grupos, foi adjudicada e homologada em um lote único, ou seja, um único fornecedor para todas as unidades, independente de a qual campus a mesma pertencia. No novo modelo adotado neste Pregão, foram divididos em 06 itens, com adjudicação unitária, e não mais global, conforme expresso nos Pregões 04/12, 08/12 e 16/12. Sendo assim, entendemos que a divisão sendo feita desta forma ampliou a concorrência, e gerou um número de contratos que pôde

ser suportado pela atual estrutura administrativa da PR-6.”

Mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, foi encaminhado para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, com as seguintes informações sobre a divisão da licitação em apenas três itens:

“Sobre a questão de divisão dos lotes, conforme informado anteriormente este se deu pela divisão geografia histórica da UFRJ, dividindo o objeto que anteriormente era único, em 06 (seis) lotes, gerando uma quantidade de contratos suportáveis pela estrutura administrativa desta Pró-Reitoria.

Sobre a esteira dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Edição, in verbis: ‘Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração.

Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento de competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares’.

Para dialogarmos com esta questão, traremos o entendimento do relator do recente Acórdão nº 2796/2013-Plenário, TC 006.235/2013-1, relator Ministro Jose Jorge, 16.10.2013, no qual é relativizada a regra da Súmula nº 247/1994.

‘adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos’ (Grifo nosso).

Do ponto de vista da quantidade de itens e da quantidade de possíveis contratos resultantes da separação esta administração optou em sair de um único contrato para possíveis 06 (seis) contratos, pois um número maior tornaria inviável o gerenciamento dessa nova quantidade de contratos. Hoje, já temos um total acima de 100 contratos vigentes para um corpo de 4 servidores da área de fiscalização de contratos e 3 servidores da área de gestão de contratos.

Apesar de estarmos constantemente recebendo novos servidores através de concurso público, tal fato não ocorre com a mesma velocidade de saída destes servidores para outros cargos melhor remunerados na Administração Pública. Além disso, o prazo médio para um servidor estar devidamente treinado para atuar na área de licitações e contratos é de aproximadamente seis meses. Neste prazo, também, há a saída destes servidores novos, nem chegando a obter todo o treinamento e experiência necessários. Desta maneira, a taxa turn over (rotatividade) desta IFES, especialmente na área de licitações e contratos, acaba sendo bem alta.”

Com base na manifestação da UFRJ, verificamos que, em complementação ao motivo inicial da divisão da licitação em apenas três itens quando existem treze Unidades da Universidade envolvidas, existiu o fato da impossibilidade da Administração em administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzidos, o que deve ser levado em consideração quando da opção pela melhor decisão gerencial.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

A divisão da licitação em três itens foi justificada pela impossibilidade da UFRJ em administrar inúmeros contratos com o corpo de servidores reduzido.

2.1.1.2

Situação Verificada

Apuração de possíveis irregularidades na divisão da licitação em poucos itens para dificultar a ampliação de participação de empresas no certame.

INFORMAÇÃO

Redução de tempo, no decorrer do certame, para as licitantes se manifestarem sobre o interesse para o item, sem prejuízo para as empresas participantes.

a) Fato:

No decorrer do pregão nº 04/2012, em 11/04/2012, o pregoeiro estipulou o prazo de cinco minutos ao invés de dez, até então considerado, para as licitantes informarem se teriam interesse no item um, apresentando a seguinte justificativa:

"Senhores licitantes, entendemos ter sido o prazo de dez minutos extremamente prolongado para saber se o licitante tem interesse no item 1. Sendo assim, reduzirei a partir desse momento o prazo para cinco minutos para receber resposta."

A partir deste momento, uma empresa deixou de manifestar o interesse no item um e a próxima a ser questionada foi a empresa Qualitécnica que respondeu e venceu a disputa para o referido item.

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando 1053/13, de 14/10/2013, do Superintendente de Gestão e Controle com a seguinte informação sobre a situação verificada:

"[...]"

O prazo somente foi reduzido para apresentação de respostas para as empresas MAP SISTEMAS DE SERVIÇOS LTDA e QUALITÉCNICA EMPRESA DE SERVIÇOS LTDA para o item 1 do Pregão nº 04/2012, dada a já demorada conclusão do certame.

"[...]"

"O Sr. Pregoeiro responsável pelo pregão eletrônico em questão, entende que a redução do tempo para a manifestação sobre o interesse do item não feriu o princípio da isonomia.

Em complemento às informações acima, mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, que encaminhou para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, foi informado que:

"Primeiramente, cumpre salientar que caso o licitante MAP SISTEMAS DE SERVICOS não concordasse com a redução do prazo para manifestação de interesse, o mesmo ficou livre para a apresentação de intenção de recurso, o qual não ocorreu.

Em segundo lugar, entendo que na situação analisada, pelo fato de nenhuma norma no ordenamento jurídico brasileiro, nem o Edital da AGU disciplinar este procedimento, este Pregoeiro baseou sua atuação de acordo com os princípios da analogia (prazo de cinco minutos em similaridade ao prazo previsto na Lei Complementar nº 123 para que microempresas e empresas de pequeno porte deem lances que suplantem eventual proposta de grande empresa).

Além disso, entendo ter aqui havido o confronto entre os princípios da eficiência, celeridade e razoabilidade - tendo em vista o término da vigência do contrato anterior e a necessidade de a licitação terminar -, e o princípio da isonomia. Entendi que ação poderia ser reversível, caso qualquer licitante a partir da empresa MAP SISTEMAS se insurgisse a redução do prazo, que antes era superior ao prazo concedido analogicamente a LC 123, mas que já se demonstrara extremamente excessivo.

Sem contar pelo fato de que qualquer licitante poderia ter inclusive enviado um e-mail ou fax solicitando a dilação do prazo, o que inclusive ocorreu e foi concedido a empresa UNIRIO - infarto do operador do pregão confirmado através de documento da UPA, conforme a justificativa anterior enviada a esta PR-6 para satisfazer as demandas da CGU, artigo nº 44.

Segundo o relato do Sr. Pregoeiro em sua justificativa a medida tomada foi razoável e este nunca se mostrou inflexível. Apenas necessitou dar celeridade ao procedimento licitatório."

De fato na ata do pregão nº 04/2012 constam várias convocações não atendidas no dia 23/03/2012 para a empresa "Unirio Manutenção e Serviço Ltda" apresentar sua proposta que só ocorreu em 30/03/2012, sendo aceita pelo pregoeiro. Este interstício de tempo pode caracterizar a ocorrência relatada acima com o operador do pregão da empresa UNIRIO.

Assim, ainda que tenha havido redução do tempo no decorrer do certame para as licitantes apresentarem proposta, este fato demonstrou que poderia haver flexibilidade por parte do pregoeiro caso a empresa "MAP SISTEMAS DE SERVICOS" necessitasse de mais tempo.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

A redução do tempo de apresentação das propostas pelas licitantes no Pregão nº 04/2012 não foi contestado pela empresa, portanto não teve impacto na licitação.

2.1.1.3**Situação Verificada**

Apuração de possíveis irregularidades quanto à adequação do edital aos preceitos legais, em especial à elaboração da planilha de custos e formação de preços frente à Instrução Normativa nº 02/2008 e aos limites fixados nas Portarias SLTI/MPOG nº 42/2011 e nº 25/2012.

INFORMAÇÃO

Avaliação dos valores cobrados pelas empresas vencedoras do Pregão nº 08/2012 em relação aos limites estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

a) Fato:

Conforme “Folha de Informação”, de 07/05/2012 (Fls. 194 à 196) o Superintendente-Geral de Gestão e Controle informa à Pró-Reitora de Gestão e Governança acerca da inobservância dos valores limite estabelecidos pela Portaria SLTI/MPOG nº 42/2011 para o Pregão nº 8/2012.

Na mencionada “Folha de Informação” é apresentado arrazoadado acerca do permissivo constante do art. 2º da Portaria indicando que, em casos excepcionais, poderá a Administração contratar em níveis superiores de preço, desde que, excluídas as condições excepcionais, o serviço ordinário respeite tal limite.

É importante ressaltar que na data da apresentação das propostas, em 28/05/2012, havia entrado em vigor a Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012, publicada no DOU de 18/05/2012, atualizando os limites máximos e mínimos para a contratação de serviços de limpeza e conservação no estado do Piauí e Rio de Janeiro.

Os valores limites por m² fixados na Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012 observaram os índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias (parágrafo único, art. 1º da Portaria).

Verificamos nas planilhas de custos estimativas da UFRJ, assim como nas relativas às propostas das empresas vencedoras do Pregão nº 8/2012, que foram previstas e realizadas contratações de serventes em escala de 12x36h, além de outras com produtividades e limites de preço/m² diferentes dos fixados na Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012, conforme demonstrado nos quadros a seguir:

Comparação entre Proposta e Limites da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012**Qualitécnica – Item I – Unidades Isoladas**

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limites Máximos da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012
Escola de Música, Colégio de Altos Estudos e Faculdade de Direito	44 semanais	A.5	4,95	3,82
Horto Botânico – Museu e Observatório do Valongo	44 semanais	A.4	6,00	3,82
IFCS e Colégio de Aplicação	44 semanais	A.4	5,84	3,82

Museu Nacional	12x36 Escala	A.4	5,84	3,82
Museu Nacional	12x36 Escala	A.5	4,82	3,82
Museu Nacional	12x36 Escala	A.6	6,72	3,82

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ e Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012

Lipa – Item II – Praia Vermelha

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limites Máximos da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012
Casa da Ciência	12x36 Escala	A.1	6,37	3,82
Casa da Ciência	12x36 Escala	A.1	4,78	3,82
Casa da Ciência	12x36 Escala	B.1	3,18	1,91
Casa da Ciência	12x36 Escala	C.1	1,27	0,87
Casa da Ciência	12x36 Escala	D.1	2,54	0,22
Escola de Comunicação	44 semanais	A.4	6,00	3,82
CCJE – Decania, Escola de Comunicação, Faculdade de Educação, FACC, Fórum de Ciência e Cultura E Instituto de Economia	44 semanais	A.5	4,95	3,82

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ e Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012

Legenda:

A – Área Interna; B – Externa; C –Esquadrias; D – Fachada Envidraçada

Em virtude dos valores informados nos quadros anteriores, solicitamos esclarecimentos que foram encaminhados mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, do Auditor-Chefe da UFRJ que apresentou o Memorando 1053/13, de 14/10/2013, do Superintendente de Gestão e Controle com as seguintes informações:

“[...]

7.1. Para iniciarmos a explicação, necessitamos trazer à baila a data de vigência das legislações aplicáveis.

7.2. A portaria nº 42/2011 foi de 11 de agosto de 2011, publicada no Diário Oficial da União nº156, Seção I de 15 de agosto de 2011. Tendo em vista o seu art. 10, entrou em vigor na data de sua publicação.

7.3. A portaria nº 25/2012 foi de 16 de maio de 2012, publicada no DOU nº 96, de 18 de maio de 2012, Seção 1, pg. 99 e 100, que na forma do seu art. 10, entrou em vigor nesta data.

7.4. A CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2011/2012 da categoria tinha vigência que compreendia o período de 1º de março de 2011 a 29 de fevereiro de 2012.

7.5. A CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2012/2013 da categoria tinha vigência que compreendia o período de 1º de março de 2012 a 28 de fevereiro de 2013. A data do registro no Ministério do Trabalho e Emprego foi 23/03/2012 e, de acordo com o art. 614, §1º da CLT, as

Convenções e os Acordos entrarão em vigor 3 (três) dias após a data da entrega dos mesmos no Ministério do Trabalho e Emprego.

7.6. O pregão nº 04/2012 foi publicado em 02 de Março de 2012 e com data de abertura das propostas para 19 de Março de 2012.

7.7. O pregão nº 08/2012 foi publicado em 10 de Maio de 2012 e com data de abertura de propostas para 28 de Maio de 2012.

7.8. Diante das datas discriminadas acima, podemos concluir que a portaria estabelecia valores máximos de acordo com os valores pactuados na CCT 2011/2012; que o Pregão nº 04/2012 tinha orçamento base com base na CCT 2011/2012; que o Pregão nº 08/2012 tinha orçamento com base na CCT 2012/2013; que os limites estabelecidos pela portaria nº 42/2011 não poderiam ser considerados, dada a vigência de nova CCT 2012/2013 e tendo em vista a vigência da portaria nº 25/2012.

7.9. Conforme a portaria nº 25/2012, temos a seguinte tabela, estabelecendo os valores limites para a contratação dos serviços de limpeza, de acordo com cada tipo de produtividade:

[...]”.

Foi detalhada a tabela como os valores mínimos e máximos da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012 já explicitados anteriormente.

"[...]

712. Para a área A.1 tivemos o valor de R\$3,34 ou R\$3,25, conforme o caso, ou seja, caso em determinada área se aplicasse a circunstância servente + líder de turma ou servente + encarregado.

Conforme o limite máximo da portaria nº 25, de R\$3,82 para a produtividade de 600m², entendi que o preço encontrava-se dentro da margem permitida pela portaria ministerial.

7.13. O valor para a área B.1, cuja produtividade é de 1200 m², também se encontrava dentro do valor limite estabelecido pela portaria, assim como em relação à área tipo C.1, esquadria.

7.14. Os preços, contudo, não se enquadraram somente quando a prestação do serviço envolvia o turno 12x36h, de segunda a domingo [...]

7.15. Entendo que tal fato ocorre pois há uma abrangência temporal da prestação dos serviços muito maior do que de segunda a sexta-feira e também pelo fato de que na escala 12x36h há a incidência, nos custos da contratação, de pelo menos dois serventes e/ou dois serventes líderes e/ou dois encarregados.

7.16. Insta salientar que a própria portaria nº 25/2012, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que os valores limites estabelecidos na Portaria observaram os índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias.

[...]

7.18. Registre-se, mais uma vez, que os preços praticados para a produtividade indicada na portaria encontram-se abaixo do limite estabelecido pela portaria 25/2012.”

Em complementação às informações acima, mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, foi encaminhado para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, com as seguintes informações:

“Com relação à necessidade da contratação de serventes na escala 12x36h, esta se deu pela necessidade de unidade desta IFES.

Entendemos que a informação constante no próprio Termo de Referência, em referência ao horário de funcionamento da Casa da Ciência e do Museu Nacional, que funcionam de domingo a domingo, com atendimento ao público em suas exposições e atividades de cunho cultural, por si só já justificariam a escala 12x36h.

É sabido que a escala 12x36h envolve dois serventes para compor o posto de trabalho. Levando-se em consideração que o preço de um posto mensal 12x36h, na planilha final da Lipa, por exemplo, custou R\$ 3.303,26, logo, cada servente custou R\$1.651,68. Sob a mesma ótica, o servente 44 horas semanais, segunda a sexta-feira custou R\$1.733,72 e o servente segunda a sexta, laborando 4 horas no sábado, R\$1.759,22.

Caso fossem adotados os regimes de 8 horas diárias, de segunda a domingo, por questões trabalhistas, necessitaríamos ao menos mais um posto 44 horas semanais para dar conta da demanda de domingo e de sábado - mais 4 horas -, ou o pagamento de eventuais horas extras aos funcionários 44 horas semanais, o que fatalmente tornaria mais caro o custo com mão-de-obra no período de domingo a domingo.

Sendo assim, temos o seguinte panorama de necessidade horária de trabalho: de segunda a sexta, considerando 8,8 horas diárias, temos 44 horas semanais, e o custo referente à mão-de-obra e o custo de um posto 44 horas semanais; de segunda a sábado, considerando 8 horas diárias e 4 horas no sábado, temos o custo com apenas um posto 44 horas semanais. Entretanto, necessitando a UFRJ de maior horário de disponibilização de funcionários limpando o ambiente acadêmico, é notável a economia com o posto 12x36h.

Apenas considerando 2 postos 44 horas semanais, sem qualquer hora extra, teríamos o custo de R\$3.467,44, já acima do posto 12x36h. Nesse panorama, apenas conseguiríamos o cumprimento de até 8,8 horas diárias, com, por exemplo, o primeiro empregado laborando de segunda a sexta e o segundo de quarta a domingo. Ainda assim, a demanda de 12 horas de prestação de serviço seria parcialmente cumprida, possivelmente não atendendo às necessidades de serviço.

Obviamente que a comparação de preços apresentada pela CGU, com a devida vênia, não deve ser considerada, pois no custo do m² temos dois serventes considerados e não apenas um. O valor da portaria nº 25/2012 leva em consideração, na produtividade padrão de 600 m², apenas um servente.

Entendo, portanto, conforme demonstra ao acima, que o posto 12x36, por si só, matematicamente falando e de acordo com as normas trabalhistas, é mais vantajoso do que dois 44 horas semanais, sem falar no fato de que a demanda de doze horas de trabalho não poderá ser efetivada ao obedecer o regime de até 8,8 horas diárias por servente e sem hora extra, este último, fato ainda mais encarecedor da mão-de-obra.

Ainda sobre esta questão, a metodologia de cálculo da SLTI e apresentada no caderno de terceirização que podem ser acessados em: http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manual_terceirizacao.stm# neste caderno e informado o valor de R\$ 7,35 o m² limpo em área interna 12/36 diurno e R\$ 9,02 para o m² limpo em área interna 12/36 noturno.

Por oportuno, informo que o valor apresentado na proposta final da empresa Lipa, para a Casa da Ciência, foi de R\$ 17.453,86 e não R\$17.456,22, conforme apresentado no documento da CGU. Tal valor se coaduna com o último anexo enviado pela empresa, em 25/06/2012, às 10:26h.

Em relação à análise referente aos valores praticados pela empresa Qualitécnica, o raciocínio é o mesmo em relação aos postos 12x36h. Contudo, a CGU alega que inclusive onde a carga semanal foi de 8 horas, o valor teria sido acima da portaria. Senão vejamos.

O Sr. Pregoeiro baseia sua análise no anexo enviado pela empresa Qualitécnica, em 25/06/2012, às 12:12h. Segue abaixo os valores apresentados por esta empresa:

item I – Unidades Isoladas												
Período:	Mensal											
Carga semanal:	44 (quarenta e quatro) horas - segunda a sexta-feira, com variação no turno para cumprimento das 4 (quatro) horas excedentes											
Característica:	SEM insalubridade											
		preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²				
		3,2986042	R\$ 2,47	R\$ 6,00	R\$ 4,95	R\$ 3,60	R\$ 1,65	R\$ 0,60				
Unidade Local	Turno	Área A.1 (m²)	Área A.2 (m²)	Área A.4 (m²)	Área A.5 (m²)	Área A.6 (m²)	Área B.1 (m²)	Área C.1 (m²)	Custo Total (R\$)	ref. Mão-de obra (R\$)	ref. Insumos (R\$)	
Escola de Música	Diurno	2.619	0	0	2.384	0	924	953	R\$ 22.530,36	R\$ 20.750,46	R\$ 1.779,90	
		preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²				
		3,2986042	R\$ 2,47	R\$ 6,00	R\$ 4,95	R\$ 3,60	R\$ 1,65	R\$ 0,60				

Unidade Local	/Turno	Área A.1 (m²)	Área A.2 (m²)	Área A.4 (m²)	Área A.5 (m²)	Área A.6 (m²)	Área B.1 (m²)	Área C.1 (m²)	Custo Total (R\$)	ref. Mão-de obra (R\$)	ref. Insumos (R\$)
Horto Botânico Museu	-Diurno	7.700	0	600	0	0	0	1.383	R\$ 29.827,17	R\$ 27.470,83	R\$ 2.356,34
		preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²			
		3,2986042	R\$ 2,47	R\$ 6,00	R\$ 4,95	R\$ 3,60	R\$ 1,65	R\$ 0,60			
Unidade Local	/Turno	Área A.1 (m²)	Área A.2 (m²)	Área A.4 (m²)	Área A.5 (m²)	Área A.6 (m²)	Área B.1 (m²)	Área C.1 (m²)	Custo Total (R\$)	ref. Mão-de obra (R\$)	ref. Insumos (R\$)
Escola de Enfermagem EEAN	-Diurno	1.540	136	0	0	0	1.700	457	R\$ 8.496,15	R\$ 7.824,95	R\$ 671,20
		preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²			
		3,2986042	R\$ 2,47	R\$ 6,00	R\$ 4,95	R\$ 3,60	R\$ 1,65	R\$ 0,60			
Unidade Local	/Turno	Área A.1 (m²)	Área A.2 (m²)	Área A.4 (m²)	Área A.5 (m²)	Área A.6 (m²)	Área B.1 (m²)	Área C.1 (m²)	Custo Total (R\$)	ref. Mão-de obra (R\$)	ref. Insumos (R\$)
Colégio de Altos Estudos	Diurno	0	0	0	1.200	0	1.250	200	R\$ 8.119,06	R\$ 7.477,65	R\$ 641,41
		preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²	preço por m²			
		R\$ 3,30	R\$ 2,47	R\$ 6,00	R\$ 4,95	R\$ 3,60	R\$ 1,65	R\$ 0,60			
Unidade Local	/Turno	Área A.1 (m²)	Área A.2 (m²)	Área A.4 (m²)	Área A.5 (m²)	Área A.6 (m²)	Área B.1 (m²)	Área C.1 (m²)	Custo Total (R\$)	ref. Mão-de obra (R\$)	ref. Insumos (R\$)
Observatório do Valongo	Diurno	0	900	200	0	0	1.000	183	R\$ 5.185,10	R\$ 4.775,48	R\$ 409,62
Total Parcial (item I)		11.859	1.036	800	3.584	0	4.874	3.176	R\$ 74.157,84	R\$ 68.299,37	R\$ 5.858,47

Aqui temos aproximadamente R\$3,30 para a área A.1, cuja produtividade é 600 m² e, portanto, dentro dos limites da portaria nº 25, pois o limite máximo era R\$3,82. Em relação às áreas B.1, externas, o qual teriam ligação com o limite estabelecido pela portaria nº 25 para a produtividade 1.200 m², cujo limite máximo era de R\$1,91. O preço final foi de R\$1,65 e, portanto, dentro dos limites da portaria nº 25. Em relação as esquadrias, área C.1, com limite máximo estabelecido pela portaria nº 25 em R\$0,87, o preço apresentado pela empresa foi de R\$0,60.

O mesmo ocorre em relação às demais unidades acadêmicas, no qual os argumentos acerca de este Pregoeiro ter adjudicado valores superiores aos da portaria não deve prosperar. Senão vejamos.”

[...]

Os valores citados pela UFRJ são os mesmos já explicitados anteriormente no quadro “Comparação entre Proposta e Limites da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012” além dos demais apresentados pela empresa Qualitécnica que não ultrapassaram os limites da Portaria n.º 25/2012.

“As variações ocorridas na planilha não chegam nem de perto aos valores máximos estabelecidos pela portaria nº 25, sendo que em alguns casos foi até menor, conforme valores descritos abaixo provenientes da própria portaria.”s valores citados pela UFRJ são os mesmos já explicitados anteriormente no quadro “Comparação entre Proposta e Limites da Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012”. Trata-se dos limites fixados na Portaria n.º 25/2012.

“Apesar de elaboração da planilha de custos e formação de preços não ser de competência do Sr. Pregoeiro, este teria alertado a Pró-Reitoria caso tal circunstância fosse observada, antes da publicação do Edital.

Mais uma vez ressaltamos que a portaria nº 25 somente estabelece valores máximos para as seguintes áreas em nossa licitação: área A.I (interna com produtividade 600x), B.1 (externa com produtividade 1200x), C.I (esquadria produtividade 220x) e D.I (fachada envidraçada produtividade 110x) e para estes parâmetros a planilha da Administração não se encontrava acima dos valores estabelecidos pela portaria, de acordo com a planilha abaixo:

Item	Área na planilha da Administração	Valor Estimado pela Administração	Valor limite da portaria n.º 25
I	A.1	R\$3,69/R\$3,79	R\$3,82
I	B.1	R\$1,84/R\$1,89	R\$1,91
I	C.1	R\$0,67/R\$0,69	R\$0,87
II	A.1	R\$3,68/R\$3,78	R\$3,82
II	B.1	R\$1,84/R\$1,89	R\$1,91
II	C.1	R\$0,67/R\$0,69	R\$0,87

Em relação à prevalência de postos de serventes para trabalharem em escala de 12x36 horas aos que trabalham 44h semanais, temos que:

1) Se fosse o caso de contratar posto de trabalho com serventes de 44h semanais haveria necessidade de ser dois profissionais, tendo em vista que somente um não poderia trabalhar sem um dia de folga já que o funcionamento das Unidades é de domingo a domingo.

2) Partindo do princípio que seria necessário dois postos com dois serventes de 44h semanais, verificamos que o valor desembolsado pela UFRJ seria de R\$3.518,44 (LIPA) e R\$3.391,96 (QUALITÉCNICA) e para um posto com dois serventes com escala de 12x36h seria de R\$ 3.303,26 (LIPA) e R\$ 3.167,65 (QUALITÉCNICA).

Assim, constatamos que é mais econômico para a Administração pública a contratação de um posto com dois serventes com escala de 12x36h para a Casa da Ciência (LIPA) e Museu Nacional (QUALITÉCNICA) do que dois serventes de 44h semanais.

No que concerne às contratações de postos de serventes em valores acima dos limites previstos na Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012, realizamos testes e constatamos que:

1) Nos casos de postos com serventes com carga horária de 44 horas semanais, as contratações foram para serviços em áreas diferentes das ordinárias, quais sejam: A.4-Laboratórios e A.5-Patrimônio Histórico-Cultural. As produtividades destas áreas são 330 m² e 400 m² respectivamente, isto é diferentes da fixada na referida portaria (600m²).

Considerando que a Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012 não fixa limites para produtividades diferentes das ordinárias e com o objetivo de confirmar se os valores para as áreas A.4 e A.5 estavam adequados, realizamos a proporção das produtividades e limites fixados na referida portaria com as produtividades informadas nas planilhas de custos para as áreas A4 e A5 separadamente. Com isso, chegamos aos limites discriminados nos quadros a seguir.

Qualitécnica – Item I – Unidades Isoladas

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limites máximos a partir das proporções levantadas pela CGU
Escola de Música, Colégio de Altos Estudos e Faculdade de Direito	44 semanais	A.5	4,95	5,73

Horto Botânico – Museu e Observatório do Valongo	44 semanais	A.4	6,00	6,94
IFCS e Colégio de Aplicação	44 semanais	A.4	5,84	6,94

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ

Lipa – Item II – Praia Vermelha

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limites máximos a partir das proporções levantadas pela CGU
Escola de Comunicação	44 semanais	A.4	6,00	6,94
CCJE – Decania, Escola de Comunicação, Faculdade de Educação, FACC, Fórum de Ciência e Cultura E Instituto de Economia	44 semanais	A.5	4,95	5,73

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ.

Comparando os preços constantes das planilhas das empresas Qualitécnica e Lipa com os limites levantados pela CGU, constatamos que os preços contratados pela UFRJ no Pregão 8/2012 para o posto com um servente com carga horária de 44 semanais nas áreas A4 e A5 estavam adequados.

2) Nos casos onde houve a contratação de postos com serventes na escala de 12x36 (Museu Nacional e Casa da Ciência), tendo em vista estas Unidades funcionarem de domingo a domingo, segundo o gestor da UFRJ, validamos os valores apresentados nas planilhas de custos da seguinte forma:

- Proposta da Qualitécnica: Áreas A.4-Laboratórios, A.5-Patrimônio Histórico-Cultural e A.6 – Exposição e Visitação com produtividades abaixo da Portaria e limites de preço por m² acima.

Realizamos a divisão do valor do posto constante no Caderno Técnico de Limpeza para o Rio de Janeiro nº 40/2012 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (R\$4.412,25) pela produtividade de cada área, quais sejam: A.4= 330m², A.5 = 400 m² e A.6 = 550 m². Desta forma, chegamos aos limites máximos de cada área.

Qualitécnica – Item I – Unidades Isoladas

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limite Máximo para cada área
Museu Nacional	12x36 Escala	A.4	5,84	13,37
Museu Nacional	12x36 Escala	A.5	4,82	11,03
Museu Nacional	12x36 Escala	A.6	6,72	8,02

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ

- Proposta da Lipa: Áreas ordinárias com produtividade e limites de preço por m² idênticos ao da Portaria, porém com postos de serventes com escala 12x36.

Realizamos a proporção entre os limites fixados na Portaria SLTI/MPOG nº 25/2012 e no Caderno Técnico de Limpeza para o Rio de Janeiro nº 40/2012 do MPOG e comparamos com os valores apresentados nas planilhas de custos da empresa Lipa.

Unidade	Carga Horária	Área	Item I R\$/m²	Limites Máximos a partir das proporções levantadas pela CGU
Casa da Ciência	12x36 Escala	A.1	6,37	7,35
Casa da Ciência	12x36 Escala	A.1	4,78	7,35
Casa da Ciência	12x36 Escala	B.1	3,18	3,67
Casa da Ciência	12x36 Escala	C.1	1,27	1,67

Fonte: Comprasnet – Pregão nº 08/2012 – UFRJ.

A partir dos levantamentos realizados pela CGU, concluímos nos casos acima os valores cobrados pelas empresas Qualiténica e Lipa estavam adequados.

b) Conclusão sobre a situação verificada:

A partir dos levantamentos realizados pela equipe da CGU, constatamos que os preços apresentados nas planilhas de preços das empresas LIPA e QUALITÊNCIA não foram superiores aos valores estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

2.1.1.4

Situação Verificada

Apuração de possíveis irregularidades na condução dos trâmites obrigatórios perante a legislação dos atos contidos nos processos relativos aos Pregões nº 04/2012 e 08/2012.

CONSTATAÇÃO

Não encaminhamento do novo edital para avaliação da Procuradoria Federal Junto à UFRJ.

a) Fato:

Em análise à documentação constante do processo nº 23079.020831/2012-60 (Pregão nº 08/2012), que substituiu o Pregão nº 04/2012, verificamos que não houve novo pronunciamento da Procuradoria Federal Junto à UFRJ acerca do novo Edital de Licitação, conforme trecho a seguir, extraído do referido processo, de autoria do Superintendente-Geral de Gestão e Controle da UFRJ:

“[...]”

Sendo assim, no entendimento de termos cumprido todas as exigências legais dos serviços a serem contratados, encaminho os autos para repetição do devido trâmite licitatório, não havendo necessidade do retorno dos autos à Procuradoria Federal.”

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando 1053/13, de 14/10/2013, do Superintendente de Gestão e Controle com a seguinte informação sobre a inexistência de parecer jurídico no Pregão nº 08/2012:

“8.1. Entendo que tal questão pode ser elucidada pelo encaminhamento desta Superintendência, no arrazoado de fls. 194 a 196, autorizando o prosseguimento da licitação.

8.2. Por oportuno, informo que não houve qualquer variação nos termos do edital, tendo havido apenas a atualização do orçamento base, bem como a correção do erro verificado na construção dos preços em relação à planilha eletrônica referente ao Pregão nº 04/2012.”

Trata-se da autorização do prosseguimento da licitação, em 07/05/2012, da Pró-Reitora de Gestão e Governança da UFRJ, que não substitui a necessidade do parecer jurídico no processo licitatório, determinado no inciso IX, do art. 30 do Decreto nº 5.450/2005, uma vez que se tratou de uma nova licitação.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, foi encaminhado para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, com as seguintes informações sobre o não encaminhamento do processo licitatório nº 23079.020831/2012-60 à Procuradoria Federal Junto à UFRJ:

“1. A Pró-reitora de Gestão e Governança entendeu que após ter identificado o erro na planilha que não fora observado pela Procuradoria Federal quando da passagem por este competente órgão jurídico por se tratar de questão técnica e não jurídica, em não havendo qualquer modificação nas cláusulas editalícias, foi motivado o processo pelo Sr. Pregoeiro por entender que na haveria necessidade de nova passagem pela Procuradoria, uma vez que as mudanças se restringiam a requisitos técnicos, o qual a Procuradoria não teria competência para efetuar a análise. Em sendo assim, foi solicitado a autorização desta PR-6 pela repetição do competente torneio licitatório.

2. Essa medida inclusive se justificou tendo em vista a grande probabilidade de contratação dos serviços de limpeza através de procedimento emergencial, que deve ser a exceção. Caso tivesse retornado à Procuradoria, certamente tal circunstância acabaria por se concretizar, tendo em vista o prazo que, na época, esta possuía para se manifestar, ou seja de ate (60)sessenta dias para a análise jurídica.”

c) Análise do Controle Interno:

Em que pese a informação da PR-6 de que a alteração do edital foi tão somente relativa a questões técnicas e que o não encaminhamento do processo se fundamentou pela celeridade para que não chegasse a uma contratação emergencial, destacamos que o determinado no inciso IX, do art. 30 do Decreto nº 5.450/2005 exige a apresentação do parecer jurídico no processo licitatório. Sendo assim, no caso do Pregão nº 08/2012, foi instaurado um novo processo sem que fossem observados os ritos obrigatórios de uma licitação.

Recomendação : 1

Encaminhar os processos licitatórios para a Procuradoria Federal junto à UFRJ com vistas a obter o parecer jurídico, conforme determina o inciso IX, do art. 30 do Decreto nº 5.450/2005.

d) Conclusão sobre a situação verificada:

Uma vez que os itens dois e três do Pregão nº 04/2012 foram cancelados por erro técnico na planilha de custos, a Universidade deu início ao Pregão nº 08/2012 para contratação de serviços de limpeza e conservação nas chamadas Unidades Isoladas da UFRJ e no Campus da Praia Vermelha.

Com a justificativa de dar celeridade ao processo licitatório, a Universidade não encaminhou o processo para avaliação da Procuradoria Federal. Assim, foi descumprido o inciso IX, do art. 30 do Decreto nº 5.450/2005.

3. OUTRAS AÇÕES

A seguir apresentamos constatações identificadas por ocasião dos trabalhos realizados, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores, relativas a situações não mencionadas na demanda original:

3.1 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

3.1.1 – Programa:
Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
Objeto Examinado:

Garantir o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior ? IFES a fim de formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares.	
Agente Executor Local:	153115 UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Montante de Recursos Financeiros Aplicados:	R\$ 0,00
Ordem de Serviço:	201216533
Forma de Transferência:	Não se Aplica

3.1.1.1 - CONSTATAÇÃO

Existência de serventes em número inferior ao informado na planilha de custos e formação de preços da empresa contratada e acompanhamento deficiente pelos fiscais da UFRJ sobre a execução do Contrato.

a) Fato:

O Contrato nº 18/2012 foi firmado entre a UFRJ e a empresa “Qualitécnica Empresa Nacional de Serviços Ltda.”, vencedora do item um do Pregão 04/2012, para prestação de serviço de limpeza e conservação no Prédio da Reitoria da UFRJ, Faculdade de Letras e Escola de Educação Infantil.

Na planilha de custo e formação de preços encaminhada pela empresa no certame consta o total estimado de 145 serventes e cinco encarregados para o prédio da Reitoria. Em inspeção “in loco”, realizada no dia 05/12/2012 no Prédio da Reitoria da UFRJ, pela equipe de fiscalização da CGU, constatamos a existência de 100 serventes e cinco encarregados, considerando, inclusive, os funcionários que estavam ausentes por diversos motivos e que não haviam sido substituídos. Visando confirmar o número de funcionários identificados pela equipe de fiscalização, todos os cinco encarregados revisaram a listagem com o nome dos serventes localizados e ratificaram o total de efetivo lotado no Prédio da Reitoria.

A diferença registrada entre o total de serventes constantes na planilha de custos e os efetivamente existentes na inspeção “in loco” foi de 45 serventes. O valor de cada servente por mês é R\$1.520,20 em regime de oito horas diárias e 44 semanais. Assim, verificamos um prejuízo aos cofres públicos de R\$68.409,00 por mês e R\$820.908,00 em doze meses.

Acrescentamos que em consulta aos documentos de pagamentos constantes no processo, em fevereiro/2013, verificamos que foi considerado o valor mensal de R\$430.868,60 nas notas fiscais, desde junho/2012, idêntico ao previsto no Contrato 18/2012, sem descontos de eventuais faltas de funcionários sem substituição ou outro tipo de glosa.

O número de serventes identificado na inspeção física realizada pela CGU, em 05/12/2012, foi demasiadamente reduzido em relação ao constante na planilha de custos e ao que a empresa efetivamente cobra mensalmente, ou seja, foi localizado somente 68,97% do quantitativo de serventes, destes incluindo os faltantes e licenciados. O restante, 31,03%, simplesmente não existia, porque os encarregados confirmaram o número de serventes localizados, 100.

Assim, considerando que os 45 serventes não localizados não o foram por motivo de faltas e licenças, que ainda assim seria o caso do funcionário ser substituído no prazo de duas horas, segundo item 18.26 do Termo de Referência, evidenciamos que a empresa não forneceu sabidamente o quantitativo previsto na planilha de custos, mas cobrou com base nesta.

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando sem número, de 14/10/2013, da Diretora da Divisão de Fiscalização da UFRJ com a seguinte informação sobre a situação apontada:

"De acordo com o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº. 04/12, em especial no Anexo III, o mínimo de quantitativo de pessoal por área, para se atingir a produtividade almejada no contrato é aquela prevista na planilha.

Sendo incumbência do fiscal do contrato informar o quantitativo que presta serviço na unidade fiscalizada.

Assim, o produto desta fiscalização deve ser relatada, mensalmente, nos Acordos de Níveis de Serviço – ANS, podendo ser o ANS, complementado por qualquer outro documento, como um memorando ou e-mail, que passe a informar fatos que contidos ou não ANS seja fruto da análise da execução do objeto contratual.

O ANS constante no termo de referencia, serviu como modelo piloto para iniciarmos a implantação desse tipo de avaliação e atender a IN 02/2008.

Com o que, como toda adequação de ações, os fiscais na efetivação da fiscalização do objeto, tiveram algumas dificuldades em se ajustar às formalidades e resultados exigidos, quando do preenchimento do ANS.

O que causou muita demora na entrega pelos fiscais dos ANS, causando atraso no pagamento da fatura.

Pois, o pagamento de uma nota fiscal, não pode ser realizado com a entrega parcial dos ANS, sendo necessário a entrega de todos os ANS de todas as unidades pertencentes aquele contrato, para que seja alimentada um planilha de glosa, onde serão lançadas todas as inexecuções ou irregularidades e percentuais informados pelo fiscal, que lançadas na planilha de glosa, concluirá pelo valor de glosa efetivamente devido.

Vale informar, que a demora na entrega dos ANS foi tão longa que acabou por ser paga a nota fiscal da Contratada, sem serem efetuadas as glosas a serem encontradas.

Tais glosas foram realizadas nos meses posteriores, por questão interna da UFRJ, quando devidamente reunidos os ANS, planilhados e obtido o valor da glosa, conforme documentação anexa.

Também, foi formulado um documento, o Memorando Circular nº. 504/2012, em anexo, que informa a todos os fiscais de contratos, que a partir do faturamento do mês de maio/2013, impreterivelmente, os Termos de Comprovação de Execução de Serviço e/ou Acordos de Níveis de Serviço, deverão ser entregues diretamente pelos fiscais dos contratos à Divisão de Contratos Administrativos da PR-6, até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao mês em referência, e que a ausência de tal atendimento implicará na suspensão do serviço prestado na unidade, pois impossibilitará a avaliação e o pagamento da empresa contratada.

Sendo tal memorando ratificado em reuniões com decanos e diretores de unidade, sanando, inclusive, as diversas dúvidas das unidades.

Em outra oportunidade esta Divisão de Fiscalização visitou o campus da Praia Vermelha em reunião com diretores e fiscais dos referido contrato para dirimir as dúvidas no preenchimento do ANS, e informando a importância do formulário ser devolvido no prazo estipulado em memorando.

As iniciativas acima resultaram em fruto positivo, aumentando o recebimento das ANS enviadas pela UFRJ, considerando o tamanho municipal da UFRJ.

Sanados os problemas, e identificados os valores devidos nas glosas no faturamento da empresa relatório e documentos extraídos do processo de faturamento, em anexo, os mesmos foram executados a partir de 21/03/2013, por fim, após todos os descontos, quitando a dívida.

Visando melhoria nos trabalhos, esta PR-6, nos novos contratos de mão de obra firmados após o pregão nº. 04 e 08, adotou novos procedimentos no que tange adequação do ANS para a realidade da UFRJ, sem fugir do normativo já estabelecido pela IN 02/2008, adotamos as notas 3, 1, 0 para pontuar a execução do objeto contratual, onde "3" é execução total do objeto, "1" é execução parcial e "0" ausência de execução, campo para horas faltas, bem como justificativas obrigatórias para as notas "0" ou "1".

Criamos um novo procedimento de fiscalização e faturamento, onde nessa fase inicial, apenas está sendo aplicado nos novos contratos de prestação de serviço terceirizado, após maio de 2013, onde estão inseridos todos os documentos pertinentes à licitação ocorrida, como edital e contrato, instruções, memorando, modelos e etc., acreditando-se que se estará facilitando o retorno do ANS em tempo hábil para avaliação de possíveis glosas e sanções administrativas, afim de corrigir possíveis irregularidades na execução do contrato.

Está sendo emitida uma nota fiscal para cada unidade, nota fiscal esta que anexada ao processo de fiscalização/faturamento, será recebida e analisada pelo fiscal, que tecerá no próprio processo todas as considerações pertinentes ao serviço executado naquela unidade, após encaminhará, tramitará o processo para a Divisão de Fiscalização para as providências devidas, conforme os apontamentos realizados."

Com base na documentação apresentada pela Divisão de Fiscalização de Contratos da PR-6, em anexo ao Memorando sem número, de 14/10/2013, evidenciamos que foram efetuadas glosas, no valor total de R\$532.008,85, nas Notas Fiscais nºs 578, de 01/03/2013, 617, de 01/04/2013, 673, de 02/05/2013, 689, de 01/06/2013, 804, de 01/08/2013 e 862, de 02/09/2013, referentes aos meses de maio/2012 a julho/2013, geradas em decorrência da execução do Contrato nº 18/2012, a partir da

inspeção “*in loco*” realizada pela CGU que dectou quantitativo de serventes em número inferior ao registrado na planilha de custos da Qualitécnica. Em que pese as glosas efetuadas, os valores não foram detalhados, com a respectiva memória de cálculos, de forma a esclarecer o motivo da respectiva glosa em cada pagamento, se pela constatação da falta de um número específico de funcionários, pela não realização de um serviço ou por falta de material ou uniforme etc.

No tocante à fiscalização, constatamos na inspeção “*in loco*” no prédio da Reitoria da UFRJ, em entrevista aos fiscais responsáveis pela fiscalização dos serviços objeto do Contrato 18/2012, que os mesmos não tinham ciência de que o número do efetivo de funcionários era inferior ao contratado pela UFRJ.

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando sem número, de 14/10/2013, da Divisão de Fiscalização e Contratos da UFRJ com a seguinte informação sobre a ausência de fiscalização no prédio da Reitoria da UFRJ, por parte dos fiscais do Contrato n.º 18/2012:

“A nomeação de fiscal e substituto para um contrato é precedido de alguns procedimentos a serem listados.

No caso em tela, foi encaminhado e-mail/memorando à Direção da Unidade solicitando a nomeação de fiscal e substituto, considerando que todas as informações necessárias são encaminhadas nesse momento, como contrato, termo de referência e ANS.

Sendo certo, que todas as instruções de verificação do objeto a ser executado, obrigações da Contratada e Contratante, características da execução do serviço, quantitativo e instruções de preenchimento da ANS, estão contidas no termo de referência e no contrato.

Após respondida tal solicitação pela unidade, com o encaminhamento do formulário de nomeação de fiscal à Seção de Controle da Execução, esta confeccionará a Portaria de designação de fiscal; solicitará à Divisão de Gestão Documental e da Informação a publicação da Portaria no BUFRJ; notificará o fiscal da publicação da Portaria e enviará os documentos pertinentes ao fiscal: termo de referência, contrato, ANS/Termo de Execução, valendo informar que tais documentos também estão disponíveis no site da PR-6.

Recentemente, alteramos o texto do documento de solicitação às unidades, da indicação de servidor para ocupar a função de fiscal, para que com mais informações técnicas, tenhamos maior chances de ver atendido o perfil adequado para a função de fiscal, assim vejamos:

“Prezado Senhor(a),

De ordem da Senhora Pró-Reitora de Gestão e Governança, encaminho cópia do contrato acima mencionado para ciência, e acompanhamento do objeto contratado, solicitando atenção especial às Cláusulas das Obrigações da Contratada e da Contratante.

Sendo assim, convém esclarecer, à luz do artigo 67 da Lei nº. 8.666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, que o contrato em questão deve ser acompanhado e fiscalizado por um servidor previamente designado, senão vejamos:

“art. 67: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (...)

§1º - O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário a regularização das faltas ou defeitos observados.

§2º - As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

Também o Tribunal de Contas da União recomenda para a designação do fiscal do contrato:

“... que inclua, no ato de designação dos fiscais de contrato, informação sobre a exclusividade ou não da dedicação do servidor à função (item 9.6, TC-016.332/2010-5, Acórdão nº 2.065/2013-Plenário)...”

“... avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigar riscos dessa atividade (item 9.1.3, TC- 010.474/2010-2, Acórdão nº 2.831/2011-Plenário, DOU de 09.11.2011, S. 1, p. 109)”

“no ato de designação do supervisor/encarregado do acompanhamento da execução do contrato, fosse observada a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/1993, cf. item 3,

processo nº TC-014.252/2005-0, Acórdão nº 299/2007-1ª Câmara (publicado no DOU de 02.03.2007, S. 1, p. 88).”

Sendo assim, diante da imposição normativa em questão, solicito a indicação de um servidor com para exercer a função de fiscal do contrato, bem como seu substituto eventual.

Para tanto, apresentamos em anexo o formulário específico para fins de DESIGNAÇÃO DE DOIS SERVIDORES DESSA UNIDADE para fiscalizar a execução do objeto do contrato, com o fito de atingir as metas de eficiência preconizadas pela legislação vigente na gestão dos recursos públicos empregados na relação contratual em destaque, tal formulário, após preenchido e assinado, pode ser encaminhado à PR-6, através do protocolo ou por e-mail, devidamente escaneado.

Atenciosamente,”

Atualmente, são tomadas providências outras para melhorar as instruções do fiscal do contrato, a saber:

- O Procurador Reginaldo Pereira ministrou um Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos, para melhor sermos capacitados no exercício de nossas funções, tal curso já se encontra em sua segunda turma e a intenção é estendê-lo a todos os fiscais e substitutos da UFRJ.*
- A criação de um novo procedimento de fiscalização e faturamento, nessa fase inicial, apenas para os novos contratos de prestação de serviço, onde todo o procedimento de nomeação do fiscal, inicia-se através de um processo administrativo, onde estão inseridos todos os documentos pertinentes à licitação ocorrida, como edital e contrato, instruções, memorando, modelos e etc.*
- São agendadas reuniões com os fiscais onde são debatidas questões acerca do contrato.*

Quanto ao a questão posta em causa, no intento de subsidiar os trabalhos de auditoria que estão sendo realizados, considerando o fato narrado, se obriga esta Divisão de Fiscalização de Contrato a convocar a Direção da unidade e os fiscais, para reunião com o objetivo de sanar tais deficiências no acompanhamento do objeto contratado, conforme os ditames do artigo 67 da Lei nº. 8.666/93 e as orientações advindas do Tribunal de Contas da União, que recomenda para a designação do fiscal do contrato, com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigar riscos dessa atividade que a autoridade designante avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, sendo observada a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas.

A informação apresentada pela Divisão de Fiscalização e Contratos da UFRJ somente esclarece os procedimentos adotadas para nomeação de fiscais e substitutos e apresenta novas rotinas, mas não exige a responsabilidade da Administração como um todo, incluindo os fiscais, em relação às situações levantadas pela CGU relativas à ausência de fiscalização. Situações estas que trariam prejuízo para a Administração caso a CGU não as apontassem, uma vez que as alterações nas rotinas de fiscalização somente surgiram após a CGU fazer a inspeção “*in loco*”.

O novo procedimento de fiscalização e faturamento, na fase inicial, apenas é válido para os novos contratos de prestação de serviço, no entanto, os ajustes antigos não podem deixar de ser considerados, uma vez que representam a maior parte dos contratos vigentes e que podem estar dando prejuízo, uma vez que constatamos que a fiscalização não atua de forma eficiente.

É importante frisar que embora seja fundamental a existência de procedimentos para fiscalização poder seguir, eles por si só não são suficientes, sendo fundamental a inspeção física efetiva dos fiscais, a exemplo da atuação realizada pela equipe da CGU nos prédios da Reitoria e no campus da Praia Vermelha da UFRJ.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, foi encaminhado para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, com as seguintes informações sobre os fatos apontados acima:

“O relatório inicial aduz sobre a existência de serventes em numero inferior ao informado na planilha de custos e formação de preços da empresa contratada, além da inexistência de acompanhamento pelos fiscais da UFRJ sobre a execução do contrato 18/2012, celebrado entre a Universidade supracitada e a Empresa ‘Qualitécnica Empresa Nacional de Serviços Ltda’. Em pronto atendimento as demandas da Douta Controladoria Geral da Uniao, a UFRJ prestou informações através do Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, cujo trecho peço licença para transcrever:

[...]

Com base nas informações prestadas pelo informante acima, mesmo em uma análise superficial, fica evidente que no período da realização das inspeções "in loco" a rotina administrativa concernente à execução dos contratos passava por um complexo processo de modificação e estruturação, com a finalidade de se padronizar e otimizar a execução e fiscalização dos contratos vigentes. Tal tipo de estrutura não propicia efeitos positivos imediatos e necessitam de um limite temporal mais entendido para a correta aplicação. Mesmo nesse interstício da implantação de novos padrões de fiscalização, conforme dados descritos no próprio relatório do órgão fiscalizador, ocorreram glosas nos valores de pagamento pelos serviços prestados, cujo montante perfaz o relevante valor de R\$ 532.008,85, tal fato evidencia e caracteriza que o controle do objeto contratual vinha sendo realizado. Sobre os valores das glosas em comento, releva-se imprescindível uma análise mais cautelosa e detalhada, como se segue:

Torna-se impreterível a transcrição do trecho do laborioso relatório de fiscalização apresentado:

‘Com base na documentação apresentada pela Divisão de Fiscalização de contratos da PR-6, em anexo ao Memorando sem numero, de 14/10/2013, evidenciamos que foram efetuadas glosas no valor de R\$532.008,85 (grifado pela Divisão de Fiscalização de Contratos), nas Notas Fiscais n.ºs 578, de 01/03/2013, 617, de 01/04/2013, 673, de 02/05/2013, 689 de 01/06/2013, 804 de 01/08/2013 e 862, de 02/09/2013 geradas em decorrência da execução do contrato 18/2012, referentes aos meses de maio/2012 a julho/2013. No entanto, esses valores não foram detalhados, com a respectiva memória de cálculos, de forma a esclarecer o motivo da glosa em cada pagamento, se pela constatação de um número específico de funcionários, pela não realização de um serviço ou por falta de material ou uniforme.’

‘Verificamos também que nos pagamentos das Notas Fiscais n.º 617 e 673 os valores informados pela UFRJ como glosados não correspondem aos calculados pela equipe CGU e nas Notas Fiscais n.º 804 e 862 não localizamos valores de glosa nos documentos apresentados, conforme pode ser verificado a seguir’

No concernente as Notas Fiscais n.º 578, de 01/03/2013 e 689, de 01/06/2013, não foram realizados nenhum apontamento, por conseguinte entende-se que os valores de pagamento e suas eventuais glosas foram realizadas em conformidade com o cálculo realizado pela CGU. A nota de n.º 617, em seu pagamento, apresentou um valor de glosa de R\$110.665,90 e o valor calculado pela Douta Controladoria Geral da Uniao foi de R\$ 110.262,60. Insta salientar, em primeira análise, a proximidade entre os valores de calculo, motivo pelo qual e demonstrada a eficiência do novo sistema de fiscalização da execução do contrato. Observa-se que a UFRJ, em sua análise, foi mais criteriosa e aplicou uma sanção de maior valor monetário, demonstrado a sua clara intenção em proteger o erário público e zelar pela execução ótima dos serviços que lhe são prestados pelas empresas contratadas. Por analogia aplica-se o mesmo entendimento à Nota Fiscal de n.º 673, datada de 02/05/2013, com valor efetivo de glosa de R\$219.153,63, em confronto ao valor determinado pela fiscalização que foi de R\$218.455,90. A CGU indaga em seu relatório, que não identificou valores de glosa nas Notas Fiscais n.º 804 e 862, por conseguinte informamos que existiram glosas nestes pagamentos, e prontamente encaminhamos, na presente data, documentos que discriminam e comprovam tais valores (Anexo I). Para a Nota Fiscal n.º 804 o valor de glosa perfaz a quantia de R\$116.006,92, valor aproximado da quantia apresentada pelo supramencionado Órgão Fiscalizador, que atingiu o valor de R\$ 116.506,96. Na Nota Fiscal de n.º 862 o valor efetivo de glosa foi de R\$ 4.240,38 e o valor destacado pela CGU foi de R\$ 6.486,02.

O laborioso relatório afirma que os valores de glosa aplicados pela Universidade não foram detalhados, com a respectiva memória de cálculo, (especificação já sanada na presente data, tendo em vista a remessa da documentação probatória via mídia digital, conforme doravante citado) de forma a esclarecer o motivo específico de glosa em cada pagamento. Nesse sentido, destaco que também não logrou-se êxito em identificar ao longo de todo o relatório as memórias de cálculos, justificativas ou apontamentos que explicitassem como o respeitável Órgão fiscalizador atingiu os respectivos valores de glosa, fato este, que de imediato impossibilita o exercício do contraditório.

Esclarece-se, por oportuno, que a Universidade em seus esclarecimentos, mesmo que não apresentando as memorias de calculo, explicou de forma pormenorizada, toda a metodologia que utilizou para embasar as glosas realizadas, mediante a apresentação pelos fiscais de contrato o documento denominado ANS (Avaliação de Nível de Serviço). Oportunamente encaminhamos, na presente data, mídia com as memórias de cálculo realizadas por esta Universidade.

Ainda nesse contexto, faz-se irrefutável a transcrição de um trecho do laborioso relatório de fiscalização apresentado, abaixo transcrito:

‘O valor de cada servente por mês é R\$1520,20 em regime de oito horas diárias e 44 semanais Assim verificamos um prejuízo aos cofres públicos de R\$68.409,00 e R\$820.908,00.’

Tal assertiva, nesse momento, e principalmente pelo montante afirmado, parece ter sido subsidiada

em um juízo precário de informações. Em consonância com o próprio relatório apresentado, ocorreram glosas com valores significativos, o que já descaracteriza o valor de prejuízo supra, ademais o valor mensal foi multiplicado por todo o período de vigência do contrato, incluindo ainda pagamentos vincendos.

Saltam aos olhos o direcionamento único que foi observado pela respeitável Controladoria.

*Destaca-se que em momento algum foi indagado sobre o principal ponto referente ao objeto contratual, ou seja, se os serviços estavam sendo prestados a contento já que **a referida prestação de serviços não se dá par contratação direta de mão de obra e sim por m² limpo**. As glosas efetuadas estão sempre relacionadas com a metragem não limpa da área e sua qualidade, em conformidade com o determinado pela IN 02/2008, e não relacionada com faltas. Nesse âmbito não houve qualquer posicionamento do Órgão fiscalizador, o que induz que os serviços prestados estavam em perfeita conformidade e que o objeto contratual estava sendo plenamente realizado.*

No tocante a fiscalização, o relatório em tela aduz que na inspeção 'in loco' no prédio da Reitoria da UFRJ os fiscais responsáveis pela fiscalização dos serviços referentes ao contrato 18/12, em entrevista, informaram que não tinham ciência do quantitativo de funcionários em efetivo exercido, e que este era inferior ao previsto em instrumento contratual. A UFRJ, encaminhou o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, prestando esclarecimentos acerca dos fatos indagados, a transcrição de trecho do aludido Ofício é pertinente:

[...]

Os trechos da manifestação do Gestor que foram excluídos são os mesmos já citados nesta constatação, uma vez que foram encaminhados mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/201.

c) Análise do Controle Interno:

Diferente do que foi informado na manifestação do gestor, no qual afirma que o fato de terem ocorridas glosas nos valores de pagamento pelos serviços prestados no montante de R\$ 532.008,85 evidencia e caracteriza que o controle do objeto contratual vinha sendo realizado pela UFRJ, lembramos que as glosas começaram a ser realizadas após a CGU ter constatado um número inferior de empregado comparado com o que constava no termo de referência e ao que estava sendo pago pela UFRJ. A CGU realizou a primeira inspeção “*in loco*” em 05/12/2012, quando constatou a inexistência de 45 funcionários da empresa Qualitécnica que deveria estar presente prestando o serviço contratado, uma vez que 145 era o quantitativo previsto na planilha de custos. As glosas começaram a ser realizadas a partir do pagamento das Notas Fiscais n.ºs 578, de 01/03/2013, 617, de 01/04/2013, 673, de 02/05/2013, 689 de 01/06/2013, 804 de 01/08/2013 e 862, de 02/09/2013, referentes aos meses de maio/2012 a julho/2013.

No que se refere aos valores de glosas identificados pela CGU serem menores dos identificados pela UFRJ nas Notas Fiscais nº 617, de 01/04/2013, 673, de 02/05/2013, ressaltamos que este fato não significa que a Universidade foi mais criteriosa ao aplicar uma sanção de maior valor monetário, demonstrando a sua clara intenção de proteger o erário público e zelar pela execução ótima dos serviços que lhe são prestados pelas empresas contratadas. Neste contexto, entendemos que a Administração Pública não visa receber recursos que a ela não são devidos. Os valores a serem ressarcidos devem ser exatamente aqueles devidos, nem a maior, nem a menor e a aplicação das penalidades deve ser aquela prevista na legislação.

A divergência apresentada se deu pela ausência de documentos que fundamentassem as glosas, que deveriam ser encaminhados para a equipe da CGU tempestivamente, pela falta de padronização daqueles que foram apresentados, como também pela inexistência de uma memória de cálculo que demonstrasse como cada glosa foi calculada. Assim, os valores calculados pela CGU como glosados tiveram como base o valor líquido de cada nota fiscal, que é igual ao valor total menos as retenções para a seguridade social, PIS/COFINS/CSLL e Imposto de Renda, informadas no mesmo documento, reduzido do valor da ordem bancária correspondente. O que mais importa, no entanto, é se os valores das glosas foram estabelecidos por todos os critérios previstos no termo de referência ou não.

Verificamos que as glosas efetuadas pela UFRJ tiveram como base os Acordos de Níveis de Serviços – ANS, que não levam em consideração a avaliação do quantitativo de funcionários trabalhando nas dependências da UFRJ. O ANS decorre de uma avaliação qualitativa dos serviços prestados. Consta na resposta da UFRJ que o ANS pode ser complementado por qualquer outro documento, como um memorando ou e-mail, que passe a informar fatos que, contidos ou não ANS, seja fruto da análise da execução do objeto contratual. Ocorre que não foi apresentado pela UFRJ outro documento complementar ao ANS que demonstrasse a avaliação do quantitativo de pessoal em serviços na Universidade, com base na planilha de custos e formação de preços apresentada pela

empresa contratada, a qual deve detalhar os insumos e custos com mão-de-bra para a execução do serviço.

Assim, ainda que a UFRJ tenha realizado glosas, com base nos ANS, no valor total de R\$532.008,85, em notas fiscais emitidas em decorrência da execução do Contrato nº 18/2012, referentes aos meses de maio/2012 a julho/2013, este desconto não é suficiente, tendo em vista que não levou em consideração o quantitativo constatado pela CGU em inspeção “*in loco*”, na data de 05/12/2012, como também a avaliação do quantitativo nos demais meses de vigência do contrato.

Considerando os meses retroativos de vigência do Contrato nº 18/2012, faz-se necessário, para levantamento do quantitativo, o batimento dos documentos apresentados pela empresa tais como, folhas de ponto, guias de recolhimento do FGTS e informações à previdência social (GFIP), dentre outros.

O valor de R\$68.409,00 por mês e R\$820.908,00 em doze meses, identificado pela CGU como prejuízo aos cofres públicos, foi estimado levando-se em consideração o quantitativo de funcionários constatado na inspeção “*in loco*”, projetado para o mês e para o ano, devendo a UFRJ realizar o levantamento ao longo de toda a vigência do contrato com os testes necessários para chegar ao valor exato.

Ainda que exista uma rotina na UFRJ para adequar a fiscalização dos contratos, evidenciamos que os fiscais não realizaram suas obrigações adequadamente, tendo em vista que a CGU na inspeção “*in loco*” constatou o número reduzido de funcionários e em nenhum dos documentos encaminhados pela UFRJ existe a confirmação ou não deste fato. Além disso, lembramos que os próprios fiscais declararam para a equipe da CGU não ter ciência do quantitativo de funcionários da empresa Qualitécnica prestando serviços no prédio da Reitoria da UFRJ.

Recomendação : 1

Estabelecer mecanismos efetivos para fiscalização de contratos, a fim de verificar o cumprimento das previsões contratuais, incluindo as obrigações previstas na planilha de custos e formação de preços da contratada.

Recomendação : 2

Apurar, com base nos levantamentos dos documentos de apresentação obrigatória pela contratada (folhas de ponto, guias de recolhimento do FGTS e informações à previdência social -GFIP, dentre outros), além do já apurado pela CGU, o valor dos quantitativos dos postos não disponibilizados efetivamente ao longo da execução do contrato nº 18/2012, promovendo as ações necessárias ao ressarcimento.

Recomendação : 3

Promover ações visando conscientizar a direção das Unidades da UFRJ e os fiscais de contrato sobre a necessidade do acompanhamento dos ajustes, de acordo com o previsto no artigo 67 da Lei nº. 8.666/93 e as orientações do TCU.

3.1.1.2 - CONSTATAÇÃO

Entrega incompleta de uniformes para os funcionários que executam o serviço.

a) Fato:

Consta nos Termos de Referência relativos aos Pregões 04/2012 e 08/2012 a obrigatoriedade da empresa contratada fornecer aos funcionários uniformes completos, que compreende: calça, camisa, tênis ou sapato de couro antiderrapante, meias, boné ou gorro, crachá de identificação, luvas, máscaras descartáveis e botas.

Nas inspeções “*in loco*” realizadas em 05/12/2012 e em 11/12/2012, constatamos, por meio de fichas preenchidas pelos funcionários, que nenhum deles recebeu o uniforme completo, pois não foram entregues as meias e os bonés, conforme previsão contratual.

Ressaltamos que o custo do kit de uniforme completo, previsto na planilha de custo e formação de preços das empresas vencedoras dos certames, “Qualitécnica Empresa Nacional de Serviços Ltda.” (Pregão 04/2012), é de R\$220,00 por ano por empregado, e “Lipa Serviços Gerais Ltda.” (Pregão 08/2012), é de R\$550,00 por ano por empregado. Este valor inclui 8 pares meia e 1 boné ou gorro a

serem fornecidos anualmente. Desta forma, verificamos a ausência de cumprimento integral do objeto contratado e pago pela UFRJ (kit de uniforme).

Mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013, o Auditor-Chefe da UFRJ encaminhou o Memorando sem número, de 14/10/2013, da Divisão de Fiscalização de Contratos – PR6 da UFRJ com a seguinte informação sobre a situação apontada:

“É previsto na ANS avaliação para item uniforme.

De acordo com avaliação dos fiscais poderão ser gerados valores de glosa para o referido item. Visto que, o item uniforme encontra-se no contexto geral da ANS, quando da análise do ANS, são verificados inexecuções é atribuída a empresa a devida glosa. (lançado em planilha=valor de glosa).

Esta divisão não foi informada por qualquer outro documento, da não entrega dos uniformes em sua totalidade.

No intuito de sanar tal questão aposta, foi solicitado à Contratada, que sejam apresentados todos o romaneios de uniformes, que poderão comprovar a entrega dos mesmos aos funcionários, através da fiscalização e caso não seja comprovado, fica certo, que essa Pró-Reitoria procederá aos referidos descontos retroativos ao início do contrato.

Já que o item 14.4 do Termo de Referência, determina que os uniformes deverão ser entregues mediante recibo, cuja cópia, devidamente acompanhada do original para conferência, deverá ser enviada ao servidor responsável pela fiscalização do contrato.

Vale a pena informar, que ao final do prazo estabelecido para essa resposta, acabamos por receber as cópias dos recibos dos uniformes entregues aos empregados. Se faz necessário frisar, que em razão do largo decurso de tempo, restou interregno escasso para uma análise devida da documentação apresentada, pois face ao grande número de empregados, a documentação é vasta.

Assim, o que fica certo, é que da análise a ser procedida, se observadas inconsistências nesses documentos, será aberto processo administrativo para apuração de irregularidade contratual, passível de aplicação de penalidade administrativa.”

Além de prejuízo para a Administração que está pagando por um custo que efetivamente não existe, os funcionários das empresas estão tendo que custear parte do uniforme ou simplesmente não utilizá-lo de forma completa, como é o caso dos bonés e gorros não fornecido a nenhum dos funcionários entrevistados que fazem parte do quantitativo de mão de obra dos Contratos n.º 18/2012 e 32/2012.

b) Manifestação da Unidade Examinada:

Mediante o Ofício GR nº 2034/2013, de 20/12/2013, foi encaminhado para a CGU o Memorando s/n, de 17/12/2013, da Pró-Reitora de Gestão e Governança, com as seguintes informações sobre a entrega incompleta de uniformes para os funcionários da Qualitécnica e Lipa:

“Relata a entrega incompleta de uniformes para os funcionários que executam os serviços.

Alega-se no relatório, que na inspeção “in loco” realizadas em 05/12/2012 e em 11/12/2012, constatou-se em fichas preenchidas pelos funcionários, que 100% deles não receberam os uniformes completos, em desatendimento aos Termos de Referência relativos aos pregões 04/2012 e 08/2012. Mediante tais alegações, a Universidade manifestou-se da seguinte forma:

[...]

A controladoria, após a manifestação supra, se posicionou da seguinte forma:

‘Além de prejuízo para a Administração que está pagando por um custo que efetivamente não existe, os funcionários das empresas estão tendo que custear parte do uniforme ou simplesmente não utilizá-lo de forma completa, como é o caso dos bonés e gorros não utilizados por nenhum dos funcionários entrevistados que fazem parte do quantitativo de mão de obra dos contratos nº 18/2012 e 32/2012’

Em conformidade com a documentação comprobatória que segue em mídia digital, ressaltamos que as informações advindas dos fiscais “in loco” nas unidades onde se executaram os serviços, mediante apresentação das ANS’s enviadas pelos próprios, embasaram glosas nos valores de pagamento à empresa contratada. Verifica-se que as medidas legais que poderiam ser adotadas pela Administração central (penalização da contratada por não atender as imposições editalícias e contratuais) foram prontamente realizadas.

No que tange à análise dos recibos de entrega de material encaminhados, dado ao volume documental, escassez de pessoal, necessidade de avaliar a documentação da forma mais criteriosa possível, o prazo concedido ainda se revelou inexecutável. Nestes termos solicitamos a dilação de prazo, para que os esclarecimentos sejam prestados em sua plenitude.”

Os trechos da manifestação do Gestor que foram excluídos são os mesmos já citados nesta constatação, uma vez que foram encaminhados mediante o Ofício nº 0028/2013/AUDINT/UFRJ, de 15/10/2013.

c) Análise do Controle Interno:

Nos Acordos de Níveis de Serviço – ANS apresentados verificamos que não há evidências quanto à avaliação da completude dos uniformes.

Enquanto que no item 3.4.4.7 do Termo de Referência o conceito deve ser indicado quando há funcionários com uniformes e EPIs incompletos, no documento “Instruções para preenchimento da ANS” o critério completude do item não é levado em consideração, conforme a seguir.

“INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA ANS

[...]

5) Critérios para o preenchimento do ANS. Os itens devem ser avaliados segundo os critérios abaixo:

6.1) GRUPO 1 – PESSOAL

[...]

C. UNIFORMES / IDENTIFICAÇÃO

- ▶ *Uso de uniformes em perfeito estado de conservação e com aparência pessoal adequada;*
- ▶ *Identificação por meio de modelo de crachá previsto no Termo de Referência;*
- ▶ *Funcionários com porte, aparência e postura adequada a atividade desenvolvida;*
- ▶ *Utilização de equipamentos de proteção individual e uniformes adequados às tarefas que executam e às condições climáticas.*

[...]

Por outro lado foi constatada pela CGU, nos dois contratos, a incipiência da fiscalização relatada no item 2.1.1.7 deste relatório.

Assim, o valor das glosas efetuadas pela UFRJ deverá sofrer alteração a partir da análise dos romaneios dos uniformes efetivamente recebidos pelos funcionários ao longo do período dos contratos nºs 18/2012 e 32/2012.

Recomendação : 1

Apurar, a partir dos romaneios dos uniformes recebidos pelos funcionários contratados mediante os contratos nºs 18/2012 e 32/2012, além do já apurado pela CGU, as peças de uniformes previstas nas respectivas planilhas de custos e não entregues para o efetivo contratado ao longo de todo período contratual, provendo o ressarcimento ao erário do montante pago a maior.

Recomendação : 2

Instaurar procedimento administrativo de apuração de responsabilidade referente à entrega incompleta de uniformes aos funcionários contratados.

4. CONCLUSÃO

3.1 Considerando os trabalhos realizados nos Pregões nºs 04/2012 e 08/2012, cujo montante fiscalizado é de R\$ 12.615.196,56, somos de opinião que a UFRJ deve adotar medidas a fim de sanar os itens listados a seguir:

3.1.1) Falhas sem dano ao erário

Item 2.1.1.4

Não encaminhamento do novo edital para avaliação da Procuradoria Federal Junto à UFRJ.

3.1.2) Falhas com dano ao erário

Item 3.1.1.1

Existência de serventes em número inferior ao informado na planilha de custos e formação de preços da empresa contratada e acompanhamento deficiente pelos fiscais da UFRJ sobre a execução do Contrato.

Item 3.1.1.2

Entrega incompleta de uniformes para os funcionários que executam o serviço.

Brasília/DF, 16 de setembro de 2015
