

Destino: Pró-reitoria de Extensão (ProEx)

Assunto: **Processo nº 23006.000267/2013-75**

### NOTA DE AUDITORIA Nº 10/2014

1. Trata-se de nota de auditoria relativa ao Processo nº 23006.000267/2013-75, o qual trata da contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos de instituição especializada em Educação à Distância (EaD), para desenvolvimento e gestão de plataforma tecnológica e ambiente virtual de aprendizagem on-line.
2. Durante a análise, evidenciaram-se diferenças entre o “Formulário de Cadastro de Programa de Extensão” e o termo de referência da contratação.
3. Naquele documento, são especificados os seguintes valores:

Descrição	Fonte	Custo Total
Pagamento de serviços de correios para postagem de livros e certificados para os participantes dos cursos de EAD.	IES (MEC)	R\$ 4.200,00
Pagamento de serviços de impressão de livro	IES (MEC)	R\$ 32.000,00
<b>Pagamento de serviços para criação de plataforma EAD.</b>	<b>IES (MEC)</b>	<b>R\$ 20.000,00</b>
<b>Total</b>		<b>R\$ 56.200,00</b>

4. Entretanto, verificou-se que a contratação de pessoa jurídica totalizou R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), valor 225% superior ao previsto para o pagamento de serviços para criação de plataforma EaD.

5. Ademais, o termo de referência, que inicialmente previa a contratação de “professores com mestrado”, foi alterado após o Parecer nº 226/2013/PF-UFABC/PGF/AGU, elaborado pela Procuradoria Jurídica da UFABC, que concluiu pelo impedimento da contratação, em razão de a execução do objeto demandar atividade-fim da Universidade. Substituiu-se, então, a expressão “professores com mestrado” por “tutores com mestrado”, uma vez que inexistem tutores no Plano de Cargos da Universidade, dando continuidade à licitação. Assim, a solicitação de tutores foi incluída nos serviços contratados por licitação, ao invés da realização de processo seletivo.

6. Por essa razão, a Audin solicitou à Pró-Reitoria de Extensão (ProEx), por meio da SA nº 18/2014, a apresentação de justificativas para: o diferencial de valores, a mudança na descrição do tipo profissional a ser contratado e o porquê de a seleção de tutores não ocorrer mediante processo seletivo.

#### **Manifestação da área envolvida:**

*1. Com relação à diferença de valores de contratação de pessoa jurídica, que totalizou R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) sendo o previsto no projeto R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), temos a informar:*

*a) os valores de contratação de serviços para criação de plataforma EAD previstos no formulário de Cadastro de Extensão foram estimados pelos professores no momento da elaboração do projeto, da mesma forma como ocorre com outros projetos de pesquisa elaborados e submetidos ao CNPq e FAPESP e, devido ao pouco tempo para elaboração do mesmo, não foi possível realizar maiores levantamentos de preço no mercado.*

*b) quando o referido projeto foi aprovado, procedeu-se uma análise mais acurada desses valores e concluiu-se que o inicialmente previsto não seria suficiente para executar essa ação. Por esse motivo, a equipe do projeto, antes de assinatura do Contrato com o SeSu/Mec, fez uma consulta por telefone a eles se os valores de diferentes rubricas poderiam ser remanejados dentro do projeto, ao que nos informaram que, uma vez o recurso repassado para as IFES, a mesma teria liberdade para remanejar os recursos da forma que julgasse mais conveniente.*

c) de posse dessas informações e da constatação da inviabilidade de contratação da empresa EaD pelo preço inicialmente previsto no projeto, a equipe executora procurou alternativas de financiamento para as diversas atividades previstas no projeto. Dessa forma, ela solicitou e obteve um patrocínio da Caixa Econômica Federal para a publicação do livro (R\$ 32.000,00).

d) consideramos, ainda, que a prioridade do projeto seria pagar os bolsistas e realizar o curso de EaD, que, juntamente com a publicação e distribuição do livro, eram as atividades fins do projeto. Dessa forma, a decisão foi abrir mão de todas as demais despesas previstas no projeto. Dessa forma, chegou-se ao valor de R\$ 74.701,00 (setenta e quatro mil e setecentos e um reais), que estava compatível com o valor de referência do Termo de Referência para a contratação da empresa de EaD e, assim sendo, pudemos viabilizar o pregão eletrônico.

e) a previsão, que se cumpriu, era que esse valor de contratação seria baixado no leilão e poderíamos, então, realizar outras despesas que julgássemos necessárias para a execução do projeto.

f) com base nessas análises e nas orientações recebidas pelo SeSu/Mec tomamos a decisão de assinar o contrato e assumir a responsabilidade de executar o projeto.

2. Com relação a mudanças nas atribuições a serem exercidas pelo profissional “tutores com mestrado”:

a) Os tutores são profissionais integrantes de todo o curso EaD, uma vez que o professor não tem condições de atender, sozinho, a grande quantidade de alunos participantes do curso, que se encontram dispersos por todo o país e podem acessar a plataforma em períodos diferenciados. Cabe a eles auxiliar o professor no desempenho de suas funções e, muitas vezes, fazer a ponte professor-aluno, recebendo instruções dos professores e transmitindo aos demais e vice-versa, receber as demandas dos alunos e transmitir aos professores. Portanto, os tutores desempenham o papel de “auxiliar de ensino” e não de professores. Temos a informar, portanto, que houve sim mudança nas atribuições dos tutores. (...) Por esse motivo o Termo de Referência foi aprovado pela Procuradoria Jurídica e o pregão pôde ser realizado.

3. Justificar a inclusão de tutores nos serviços contratados por licitação, ao invés da realização de processo seletivo, nos moldes da UAB.

Essa escolha se deveu aos seguintes motivos:

a) O PROEXT não permite o pagamento de outro tipo de bolsista que não seja aluno de graduação. Portanto, não poderíamos fazer a contratação nos moldes que a UAB faz. Além disso, não poderíamos usar os bolsistas da UAB, pois eles são de uso exclusivo dos cursos por ela ministrados.

b) Condicionar a contratação dos tutores das turmas (tanto em nível de graduação como de pós-graduação) por parte da empresa contratada era, portanto, uma condição para viabilizar a realização do curso, e de todo projeto, e também de garantir a integração da equipe da UFABC, contratante do projeto, com a equipe da empresa, contratada para a execução dos serviços.

c) Amarrar a contratação da equipe de tutores à contratação da empresa é uma forma de fazê-la assumir suas obrigações com as atividades de tutoria dos alunos, parte intrínseca e imprescindível para realização do EaD. Além disso, isso facilita a interlocução e a centralização das responsabilidades.

d) A exigência, durante o pregão eletrônico, de que as empresas participantes tivessem uma equipe de profissionais formada também por profissionais conhecedores da questão habitacional (principal objeto do curso), aumentou as exigências técnicas para a contratação das mesmas e permitiu a exclusão, no pregão eletrônico, de empresas inexperientes ou despreparadas, que muitos prejuízos causariam aos projetos, como já ocorreu em casos relatados pelo MEC. (COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 81/2014/PROEX).

## Análise da AUDIN:

7. Justificativa parcialmente acatada. No que diz respeito à discrepância entre o valor orçado no projeto e o constante do termo de referência, apesar dos motivos expostos pelo gestor, **orientamos no sentido de que as contratações sejam precedidas de pesquisa preços, justificando sempre que não houver possibilidade de obter número razoável de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.** Para reforçar a ideia, transcrevemos trechos de acórdãos do Tribunal de Contas da União:

(...) à EAFST/ES que faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, **consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços**, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV,

da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e **justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações.** (TCU, ACÓRDÃO Nº 4013/2008 – 1ª Câmara).

(...) quando da contratação direta de bens e serviços e da estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, observe o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, **realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado;** (...) (TCU, ACÓRDÃO Nº 3219/2010 – Plenário) (grifos adicionados).

8. Com relação à inclusão de tutores nos serviços contratados, foi esclarecido que o seu papel é de “auxiliar de ensino”, diferentemente das atribuições desempenhadas pelos professores. Por isso houve a mudança de nomenclatura no termo de referência, com vistas a possibilitar a previsão de tutoria para o curso a distância, uma vez que a categoria funcional denominada “tutor” não está contemplada no plano de cargos da entidade.

9. No entanto, com base no argumento exposto no item 3.d) da manifestação da área envolvida, a Audin entende que não há elementos suficientes para justificar a exigência de 4 tutores com mestrado concluído ou em andamento na área de habilitação e experiência comprovada em atividades relacionadas a caracterização e dimensionamento da precariedade habitacional.

10. Segundo o item 5.3.2 do termo de referência:

**A equipe que aplicará a EaD deverá ter a qualificação mínima descrita neste Termo de Referência. Contratante e Contratada decidirão em comum acordo os tutores responsáveis por cada turma do curso.** (grifos adicionados).

11. Além do mais, os tutores mestres ou mestrandos devem desenvolver:

*(...) acompanhamento dos trabalhos de desenvolvimento das mídias, coordenação dos trabalhos dos tutores, fechamento e abertura dos fóruns, acompanhamento das atividades das turmas e acompanhamento do relatório de desempenho dos alunos.*

12. Por seu turno, os 18 tutores com graduação concluída ou em andamento devem realizar:

*o apoio computacional e o acompanhamento da participação dos alunos, buscando solucionar problemas técnicos e elaborando relatórios de evasão, assim como o acompanhamento da participação dos alunos, tirando dúvidas dos conteúdos, atendendo nos fóruns e corrigindo os exercícios propostos, evitando evasão dos alunos.*

13. A legislação é enfática ao tratar da inserção de especificações exclusivas, como se observa nos trechos a seguir citados.

*Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:*

*(...)*

*§ 5º É **vedada** a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, **características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável**, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (...) (LEI Nº 8.666/1993).*

*Art. 1º Para **aquisição de bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na **modalidade de pregão**, que será regida por esta Lei.*

*Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de **especificações usuais no mercado**. (LEI Nº 10.520/2002)*

*Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:*

*(...)*

*II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, **vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;** (...) (LEI Nº 10.520/2002).*

*(grifos adicionados).*

14. Com efeito, a fase externa do pregão eletrônico teve como resultado a desclassificação de três licitantes até a proposta vencedora, todos devido ao desacordo com o item 7.3 do termo de referência, que expressa a seguinte redação:

*As propostas comerciais deverão ser acompanhadas, também, da relação dos nomes dos profissionais que desempenharão as funções de designer instrucional, webdesigner e tutores das turmas, acompanhado de seus respectivos **currículos que comprovem a qualificação exigida no item 5 deste Termo de Referência**, e, não existindo vínculo trabalhista entre os profissionais e a empresa, deverá ser apresentada declaração assinada pelo profissional, com firma reconhecida, comprometendo-se a formalizar vínculo com a empresa caso esta venha a ganhar a licitação. (grifos adicionados).*

15. Ressalte-se ainda o fato de o item 5.3.2 do termo de referência mencionar que a Contratante decidirá, em comum acordo com a Contratada, os tutores responsáveis pelas turmas do curso, em desacordo com o artigo 10, II, da Instrução Normativa nº 02/2008/SLTI, que assim dispõe:

*Art. 10 É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:*

*(...)*

*II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;*

16. Portanto, considerando as evidências examinadas, **recomendamos abster-se de definir, no instrumento convocatório e em seus anexos, características e especificações exclusivas que venham a restringir a competitividade do certame, exceto nos casos tecnicamente justificáveis, explicitando a motivação necessária, acompanhada dos respectivos documentos comprobatórios**, em cumprimento ao disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n.º 10520/2002 e no art. 7º, §5º, da Lei n.º 8.666/93.

Santo André, 07 de abril de 2014.

À consideração superior,

**Cristiane Tolentino Fujimoto**

Auditores

**Leandro Gomes Amaral**

Economista

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.

**Adriana Maria Couto**

Chefe da Auditoria Interna