



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE EDUCAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA
Telefones: (65) 3613-7113 / 7185 / 7189 / 7624 / 7595
e-mail: secex-educacao@tce.mt.gov.br



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**RELATÓRIO DE RECURSO ORDINÁRIO
PROCESSO Nº 90581/2019 DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO
DE MATO GROSSO - UNEMAT**

Membros da equipe de auditoria

Rita Maria Lana Pinto – Cargo de Auditor Público Externo

Cuiabá-MT, 30 de abril de 2020.





PROTOCOLO:	90581/2019
PRINCIPAL:	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT
SECUNDÁRIO:	FUNDAÇÃO DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL-FAESPE
ASSUNTO:	RECURSO ORDINÁRIO - CONTAS DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2018
RECORRENTES:	VALTER GUSTAVO DANZER – DIRETOR DA FAESP ANA MARIA DI RENZO, EX-REITORA DA UNEMAT FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT FUNDAÇÃO DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO ESTADUAL - FAESPE
ADVOGADO	JOSÉ RENATO DE OLIVEIRA SILVA – OAB /MT 6557
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS AZEVEDO COSTA PEREIRA
EQUIPE TÉCNICA	RITA MARIA LANA PINTO

RELATÓRIO TÉCNICO

1.INTRODUÇÃO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto pela Sra. Ana Maria Di Renzo, ex-Reitora da UNEMAT, Sr. Valter Gustavo Danzer, Diretor da FAESP, pela FAESP e pela UNEMAT, todos representados pelo advogado Sr. José Renato de Oliveira Silva, em face do Acórdão nº 853/2019-TP, que julgou regulares, com recomendações e determinações legais, as contas anuais de gestão da Fundação Universidade do Estado de Mato Grosso, exercício de 2018.

Sustentam os recorrentes que as irregularidades e determinações resultantes das contratações da FAESP, citadas no Acórdão 853/2019-TP (KB01,





GB02, JB02¹), merecem ser revistas diante do fundamento de que a referida contratação encontra respaldo nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93 e da Lei Complementar Estadual nº 430, de 27 de julho de 2011, encaminhando, para tanto, os documentos do processo licitatório quando da dispensa de licitação.

Alegam também que não houve erro grosseiro na atuação da ex-reitora, uma vez que a contratação da FAESPE foi precedida de análise e pareceres favoráveis da equipe técnica de gestão da UNEMAT e que a dispensa de licitação não implicou em superfaturamento. No mesmo sentido, insurgem-se contra a abstenção de contratação da FAESPE, afirmando que tal sanção não pode ser aplicada ao caso.

Em atendimento a Ordem de Serviço nº 2576/2020, será feita análise técnica dos argumentos do recurso ordinário apresentado pelos recorrentes, conforme segue.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1 Do Recurso Ordinário

Em 29/01/2020, a UNEMAT interpôs o recurso ordinário contra as seguintes imposições e determinações do Acórdão 853/2019, relativo às contas anuais de gestão da UNEMAT do exercício de 2018:

¹ **2.KB 01. Pessoal_grave_01.** Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de 2.1 **3.GB 02. Licitação_grave_02.** Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993). **4. JB 02. Despesa_grave_02.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado-superfaturamento (art.37.caput, da Constituição Federal; art.66 da Lei 8.666/1993).





“**d) DETERMINAR** instauração de Tomada de Contas Ordinária, a ser instruída pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública, com fulcro no artigo 155, § 2º, da Resolução nº 14/2007, com o objetivo de apurar a presença de dano ao erário, em decorrência da contratação da Fundação de Apoio Faespe, com a devida quantificação de valores e a respectiva delimitação de responsabilidades (irregularidade JB02);

e) APLICAR à Sra. Ana Maria Di Renzo (CPF nº 640.333.419-00) a multa de **10 UPFs/MT**, em decorrência da irregularidade GB 02 (Licitação_Grave_02, realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993), por infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do artigo 2º, II, da Resolução Normativa nº 17/2016 deste Tribunal;

f) DETERMINAR à atual gestão, na forma prevista no artigo 286, § 2º da Resolução Normativa nº 14/2007, que: **1)** abstenha-se de contratar, por dispensa de licitação, a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público – Faespe para a realização de concursos/seleções públicos, por ausência de fundamento legal (irregularidade GB 02)”.

Em 31 de janeiro de 2020, o Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira emitiu decisão conhecendo o recurso e o recebendo nos efeitos suspensivo e devolutivo, conforme estabelecem o parágrafo único, do artigo 67, da Lei Complementar nº 269/2007 e o inciso I, do artigo 272, da Resolução Normativa nº 14/2007².

2.2 Argumentos do recurso e análise técnica

2.2.1 Quanto à irregularidade GB02

- 1) GB 02. Licitação_Grave_02, realização de despesas com justificativas de

² Documento digital nº 9514/2020.





dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993).

1.1 Contratação feita de forma direta sem observância dos requisitos necessários, conforme preceitua o art. 24, XIII, art. 26, parágrafo único, II e III, ambos da L. 8666/93, Resolução de Consulta nº 22/2014 – TP. (Achado nº 3 – Item 4.8.1)

A UNEMAT, por meio das dispensas de licitação nº 02/2018 (R\$ 1.255.759,31) e nº 03/2018 (R\$ 590.056,60), contratou a FAESPE, com a finalidade de viabilizar a execução do vestibular 2018/2 da UNEMAT, destinados ao provimento de 2.250 vagas distribuídas entre 62 cursos nas cidades de Alta Floresta, Alto Paraguai, Barra do Bugres, Cáceres, Cuiabá, Diamantino, Juara, Nova Mutum, Nova Xavantina, Pontes e Lacerda, Rondonópolis, Sinop e Tangará da Serra, e do processo seletivo simplificado para contratação de técnico da Educação Superior.

No acórdão nº 853/2019, a contratação foi considerada irregular por entender que a escolha da FAESPE não foi suficientemente justificada, assim como não foram justificados os preços praticados naquela ocasião.

Quanto à escolha, foi fundamentado, ainda, que as fundações de apoio das universidades públicas somente podem ser contratadas com o fito de contribuir para os projetos de pesquisa, ensino e extensão, não se enquadrando nessa situação a realização de vestibular e processo seletivo para cargo de técnico.

Também foi arguido o requisito de inquestionável reputação ilibada necessário para a contratação por dispensa, dado que a FAESPE tem processo de investigação em curso no MPE-MT por acusação de participação em esquema de desvio de dinheiro público (Operação Convescote)

Os Recorrentes apresentaram, em síntese, os seguintes argumentos:





2.2.1.1 Argumentos dos recorrentes

Manifestaram que a FAESPE é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, instituída pela UNEMAT em 2011 (Lei Complementar nº 430/2011, Resolução nº 050/2011-CONSUNI), que tem como objetivo apoiar programas e projetos inerentes ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, fomentando a produção do conhecimento científico e tecnológico no estado de Mato Grosso.

Argumentaram que a lei deixou clara a relação da FAESPE com a UNEMAT na execução de seus projetos – neste caso está inserida apenas a execução financeira do vestibular – conforme art. 2º da referida Lei, *in verbis*:

“Art. 2º No exercício da autonomia estabelecida pelo *caput* do art. 207 da Constituição da República Federativa do Brasil, as instituições referidas no artigo anterior poderão realizar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos.

§ 1º Para fins do que dispõe esta lei, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infra estrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das instituições de pesquisa científica, tecnológica e ensino superior, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos”.

O recorrente destacou que consta do art. 2º do seu Estatuto que “ a FAESPE tem por finalidade proporcionar à UNEMAT meios necessários à





adequada mobilização de seus recursos humanos e materiais para atendimento às necessidades e objetivos sociais, pedagógicas, assistenciais e culturais da comunidade universitária, promovendo e apoiando o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, a transferência de tecnologia, o ensino, a pesquisa e a extensão, mediante a celebração de convênios, acordos, planos de trabalho e termos de parcerias, por prazo determinado, ou ainda mediante outras formas, desde que compatíveis com suas finalidades e com as normas legais vigentes”.

Trouxeram outros dispositivos para demonstrar a relação da FAESPE e UNEMAT, no mesmo sentido do anterior demonstrado (art. 2º do Estatuto da FAESPE e art. 2º da Resolução nº 50/2011-CONSUNI).

Argumentou que o Tribunal de Contas da União já decidiu pela regularidade da contratação de fundações de apoio para a realização de concursos vestibulares, *in verbis*:

“[...] a realização dos concursos vestibulares das universidades brasileiras é atividade que se conforma plenamente à natureza das fundações de apoio universitários, confundindo-se, em alguns casos, com a própria razão de ser dessas entidades anômalas [...]”

(TCU, ACÓRDÃO Nº 887/2010 – 2ª Câmara, TC-021.535/2006-4, rel. Min. José Jorge, 09.03.2010).

Concluíram, portanto, que a contratação da FAESPE foi realizada nos termos e nos fundamentos do art. 24, inc. VIII da Lei nº 8.666/93 e Lei Complementar estadual nº 430, de 27 de julho de 2011.

Destacaram, ainda, que constam do processo as Atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora, a justificativa de dispensa de licitação - preço e razão da escolha do fornecedor ou executante, assinada pela então Reitora, mediante a justificativa da Diretoria da Comissão de Vestibulares –





COVEST, representada pela Professora Rose Kelly dos S. Martinez Fernandez, Termo de Referência 24/2018, enviado no APLIC no documento de número 2 – Justificativa da contratação. Demonstraram também que participaram dos atos preparatórios da contratação o Pró-Reitor de Gestão Financeira, professor Alexandre Gonçalves Porto, autorizador do procedimento legal para contratação da FAESPE e o advogado Hugo Franco de Miranda, responsável pelo parecer jurídico da contratação.

Com isso, entendem que a contratação da FAESPE não se deu por mera liberalidade da gestora, ou mesmo por ato unilateral seu, mas sim foi lastreada pelo apoio técnico da sua equipe de Gestão. Por isso, entendem que deve ser afastada a possibilidade de “erro grosseiro” aventada pelo acórdão recorrido a partir do parágrafo 231 do voto do eminente Relator, enfatizando que o que se espera do “administrador médio” é que confie nos pareceres dos seus órgãos de apoio, no caso, todos **servidores efetivos** dos quadros da UNEMAT.

Esclareceram que nos termos do artigo 12 e parágrafo do Decreto 9.830/19, apenas será considerado erro grosseiro aquele eivado de elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (§ 1º), sendo que o mero nexos de causalidade não implica na responsabilização do agente (§ 3º), e a responsabilização pela opinião técnica não se estende ao decisor de forma automática (§ 6º).

Ademais, enfatizaram que não foi observado pelo acórdão recorrido a inviabilidade de outras fundações de apoio executarem tal ação, visto que a UNEMAT tem sua sede de Reitoria no interior, na cidade de Cáceres, tendo ainda outras doze unidades espalhadas pelo interior do Estado, e sem eventual aparato técnico disponível na capital do Estado ou em grandes centros comerciais.

Destacaram que, a par de tudo isso, o acórdão recorrido considerou ainda que a FAESPE não possuiria a “inquestionável reputação ético-profissional”, em decorrência de reportagens da mídia com relação à chamada “operação Convescote”, envolvendo recursos derivados de convênios firmados com a Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Sinfra e Prefeitura de





Rondonópolis.

Contudo, expuseram que não se pode prosperar a assertiva de que a instituição (FAESPE) é acusada de participação em esquema de desvio de recurso público, tampouco com eventual elucubração de que a FAESPE participa de ação penal ou que integrava organização criminosa.

Indicaram que a FAESPE adotou suas medidas de preservação institucional, realizando alterações nos seus cargos de Direção no ano de 2017, bem como seguindo determinação da Controladoria Geral do Estado e do Ministério Público Estadual, além de encaminhar os devidos processos de apuração no âmbito administrativo.

Argumentaram que a FAESPE se encontrava, quando da contratação, habilitada documentalmente para a celebração de contratos, como se comprova pela existência das devidas certidões negativas no processo enviado via Sistema Aplic, assim como, assentam que, até a data da apresentação do recurso, encontra-se devidamente habilitada para a celebração de Termos de Colaboração, Fomento, Convênios, Parcerias e Contratos Administrativos.

Por outro lado, ponderaram a conduta das agentes pessoas físicas das instituições envolvidas no processo investigatório – e que não se encontram mais vinculadas à FAESPE – não se confunde com a Fundação de Apoio, e neste caso imputar essa culpa à FAESPE é infringir a Constituição da República Federativa do Brasil, que esculpiu o princípio da intranscendência, individualização ou da pessoalidade da pena no art. 5º, XLV da CF.

Diante disso, contrariamente à conclusão do Acórdão recorrido, entendem que foram atendidos os requisitos necessários para a contratação da FAESPE mediante dispensa de licitação, além do que, enfatizam que não foi demonstrada qualquer vontade dirigida no sentido da prática ilegal.

De todo modo, destacaram que não há que se falar em erro grosseiro, uma vez que a decisão da ex-reitora Ana Maria Di Renzo pela contratação da FAESPE foi lastreada nos pareceres técnicos de sua equipe de





gestão.

Com esses argumentos, os recorrentes requerem:

IV.1 – Excluir a sanção de multa imposta à ex-gestora Ana Maria Di Renzo, em relação ao apontamento GB02 ante as justificativas apontadas para a contratação da FAESPE com fulcro no art. 24, inciso XIII da lei 8.666/93, bem como demonstração de ausência de erro grosseiro por parte da ex-reitora, uma vez que sua decisão foi precedida de análise e pareceres favoráveis da equipe de gestão da UNEMAT;

IV.3 – Seja excluída a determinação imposta à atual gestão da UNEMAT para que se abstenha de contratar a FAESPE, por dispensa de licitação, para realização de concursos/seleções públicos, uma vez que demonstrada a pertinência legal para tanto, inclusive reforçada pelo entendimento do Tribunal de Contas da União insculpido no Acórdão nº 887/2010 citado alhures, e especialmente pela extrema necessidade da contratação para certames atuais e futuros.

2.2.1.2 Análise técnica

No voto³ do relator que originou o Acórdão recorrido, foram considerados quatro pontos centrais para concluir que as referidas contratações da FAESPE não atenderam às exigências legais: 1) Não foram demonstrados que os preços são compatíveis com aqueles praticados no mercado, em descumprimento ao que estabelece a Resolução de Consulta nº 22/2014 – TP (DOC de 12/11/2014) e a Lei de Licitações (art. 26); 2) A realização de vestibular/concurso não se enquadra como atividades relacionadas diretamente ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional, contrariando a Súmula 250 do TCU; 3) A entidade não atende ao requisito de inquestionável reputação técnico-profissional, estabelecido no art. 24, inciso XIII, da Lei de

³ Documento digital nº 269355/2019





Licitações, pois foi alvo da Operação Convescote, deflagrada pelo GAECO (Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado) no ano de 2017 e acusada de participação em esquema de desvio de dinheiro público; 4) Considerou que a gestora, ao contratar instituição para execução operacional de concursos públicos e vestibulares sem comprovar os requisitos exigidos na legislação, comprometeu a execução dos certames e infringiu a Lei de Licitações, a Resolução de Consulta nº 22/2014 – TP e as decisões do Tribunal de Contas da União, de modo que sua conduta configurou erro grosseiro.

Desse modo, serão avaliados tecnicamente os argumentos apresentados no recurso utilizados para contraditar esses quatro pontos de fundamentação do acórdão.

Quanto ao primeiro ponto, os recorrentes não trouxeram comprovação de que para firmar a contratação foram demonstrados que os preços são compatíveis com os praticados no mercado.

Quanto ao segundo ponto, os recorrentes apresentaram entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que é regular a contratação de fundação de apoio para a realização de concursos vestibulares (Acórdão nº 887/2010 – 2ª Câmara, TC – 021.535/2006-4, rel. Min. José Jorge, 09.03.2010).

Em pesquisa na jurisprudência do TCU, foi verificado que existem diversas decisões cuja conclusão é pela regularidade de contratação por dispensa de licitação de fundação de apoio para realização de vestibular, amparada no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, veja:

É possível a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, para a realização de vestibular, desde que haja nexos efetivos entre a natureza da instituição e o objeto contratado, assim como compatibilidade com os preços de mercado.
Acórdão 1828/2015-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

As universidades públicas federais podem contratar, mediante dispensa de licitação, suas fundações de apoio para realização do concurso vestibular, desde que haja a devida motivação.
Acórdão 3117/2010-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE





É possível a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, para a realização de vestibular, desde que haja nexos efetivos entre a natureza da instituição e o objeto contratado e compatibilidade com os preços de mercado.

Acórdão 2506/2013-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE

Não é razoável o argumento de que a realização dos vestibulares escapa às finalidades de desenvolvimento e pesquisa afetas às fundações de apoio.

Acórdão 1534/2009-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES

A atividade de realização de processos seletivos para ingresso em universidade, apesar de não se incluir entre as finalidades de desenvolvimento institucional, não impede que a contratação se dê com respaldo no art. 24 da Lei 8.666/1993, desde que preenchidos os requisitos pertinentes.

Acórdão 2193/2007-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

De modo diverso, também há decisões afirmando que não se deve ser utilizado o instituto da dispensa para contratação de fundação de apoio para a prestação de serviços de execução de vestibulares, a saber:

Não deve ser utilizado o instituto da dispensa de licitação para a contratação de fundação de apoio para a prestação de serviços de execução de vestibulares.

Acórdão 6/2007-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

Não devem ser contratadas, sem licitação, entidades de natureza privada para a realização do concurso vestibular de universidade.

Acórdão 2334/2003-Primeira Câmara | Relator: HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Não devem ser celebrados contratos ou convênios com a fundação de apoio, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, para o desenvolvimento de atividades de competência regimental exclusiva de unidades integrantes da estrutura da universidade, como o vestibular.

Acórdão 401/2008-Plenário | Relator: GUILHERME PALMEIRA





Não deve ser contratada, sem licitação, entidades de natureza privada para a realização de concurso vestibular, inclusive fundação de apoio.
Acórdão 1388/2006-Plenário | Relator: GUILHERME PALMEIRA

Desse modo, considerando as decisões do TCU sobre o tema com entendimentos diversos, entende-se razoável o argumento trazido pelos recorrentes de que é possível a contratação por dispensa de licitação de fundação de apoio para execução de vestibulares, ressalvando que se deve cumprir todos os demais requisitos estabelecidos na legislação.

Quanto ao terceiro item, os recorrentes afirmaram que não se deve considerar que a entidade não tenha o requisito de inquestionável reputação ético-profissional exigido para contratação por dispensa de licitação. Justificaram tal posição afirmando que a conduta das pessoas físicas das instituições envolvidas no processo investigatório – no caso Operação Convescote, e que não se encontram mais vinculadas à FAESPE – não se confunde com a Fundação de Apoio. Concluíram que imputar essa culpa à FAESPE é infringir a Constituição da República Federativa do Brasil, que esculpiu o princípio da intranscendência, individualização ou da pessoalidade da pena no art. 5º, XLV da CF.

Sobre esse aspecto, foi averiguado que na denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado⁴ constam acusações relacionadas a diversos contratos possivelmente fraudulentos firmados com a FAESPE. Ademais, há relatos da existência, à época, de escritórios da FAESPE liderados pelas pessoas físicas acusadas de participação no esquema criminoso. Esses apontamentos foram considerados suficientes para que a reputação ético-profissional da FAESPE fosse considerada questionável.

De outra forma, os recorrentes argumentam que a FAESPE adotou medidas de preservação institucional, realizando alterações nos seus cargos de Direção no ano de 2017, bem como seguindo determinação da Controladoria Geral do Estado e do Ministério Público Estadual, além de encaminhar os

⁴ Disponível no link: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/72186/redirect>





devidos processos de apuração no âmbito administrativo. Contudo, não foram juntadas provas das medidas adotadas que foram usadas para afirmar sua alegada inquestionável reputação ético-profissional.

Quanto ao quarto ponto, a gestora alegou que a sua conduta não poderia ser configurada como erro grosseiro, pois foi amparada por pareceres e manifestações técnicas. Embora esse argumento possa ser razoável para justificar a possibilidade de se contratar a Fundação de Apoio por dispensa de licitação para realizar vestibular/concurso, pois foram trazidas fundamentações para tanto, a gestora deveria observar os demais requisitos necessários para se fazer a dispensa de licitação, como a justificativa do preço e a demonstração de que a entidade detém inquestionável reputação ético-profissional.

Além do mais, quanto à reputação da entidade, a gestora havia sido notificada pelo Ministério Público Estadual como foi noticiado pela mídia⁵, razão pela qual uma eventual contratação deveria ser acompanhada da devida justificativa e comprovação das medidas adotadas para considerar a Fundação de Apoio digna de reputação ético-profissional inquestionável, como exige a Lei de Licitações em seu art. 24, inciso XIII.

Desse modo, verifica-se que os argumentam trazidos não foram suficientes para afastar a conclusão do erro grosseiro.

Pelo exposto, conclui-se que embora possa ser considerada a possibilidade de se contratar por dispensa de licitação Fundação de Apoio, no caso examinado, não foram comprovados requisitos necessários estabelecidos na legislação, quais sejam: a) justificativa da compatibilidade preço com os do mercado e b) comprovação da inquestionável reputação ético-profissional da entidade.

2.2.2 Quanto à irregularidade JB 02

III.2-JB 02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referentes a

⁵ Link da notícia: <<https://www.midianews.com.br/politica/mpe-diz-que-unemat-fez-convenios-e-repasses-ilegais-a-faespe/311153>>.





bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado - superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 66 da Lei 8.666/1993).

Houve contratação da FAESPE, de forma direta, por meio de dispensa, em valores superiores ao praticado no mercado, no mínimo, de R\$ 355.650,00. (Achado nº 4- Item 4.8.2)

Acerca dessa irregularidade, a equipe de auditoria, em seu relatório técnico, apurou que houve a contratação da FAESPE, de forma direta, por meio de dispensa de licitação, em valores superiores aos praticados no mercado em, no mínimo, R\$ 355.650,00.

Segundo destacado no relatório preliminar, o dano ao erário se configurou na execução do contrato relativo à realização do vestibular da UNEMAT 2018/2.

Com base nos valores praticados pela Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG para o vestibular 2018, pelo Instituto Federal do Paraná –IFPR em seu processo seletivo 2019 e os valores do Enem 2018, a Secex concluiu que os valores pagos à FAESPE pela UNEMAT se encontravam em patamar irrazoável, conforme segue:

Tabela 11 – Custo per capita por estimativa do número de inscrições de concursos vestibulares

Contratante	Valor contratado (R\$)	Contratado	Nº de inscrições estimadas	Custo por inscrito (R\$)
UNEMAT	R\$ 1.255.759,32	FAESPE	15.000	R\$ 83,71
IFPR	R\$ 897.532,00	FUNTEF-PR	19.730	R\$ 45,49
UEMG	R\$ 1.200.000,00	INSTITUTO AOCP	20.000	R\$ 60,00
MEC	R\$ 466.800.000,00	INEP (Enem)	5.500.000	R\$ 84,87

Fonte: Sistema Aplic, Contrato nº 07/2018-UENP, Pregão Eletrônico nº 2351030000003/2017 (UEMG)

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, doc. digital nº 100632/2019, fl. 77.

Na verificação da impropriedade, a Secex tomou por parâmetro para estipulação do dano ao erário o valor praticado pelo Instituto AOCP, de R\$ 60,00, visto que foi o maior preço encontrado pela equipe. Assim, considerou a diferença de preços (R\$ 83,71 – R\$ 60,00 = 23,71) e o número de inscrições





estimadas pela UNEMAT (15.000), chegando ao valor de R\$ 355.650,00.

Além disso, a Secex asseverou que detectou um “jogo de planilhas”, uma vez que a FAESPE teria manipulado a composição de custos para o certame, a fim de igualar os valores totais de custo aos totais das receitas líquidas com taxas de inscrição.

A Secex ainda sustentou que ocorreu a superestimação de materiais e serviços sem qualquer justificativa, com a previsão de valores para reserva de contingência, para divulgação do vestibular, para a correção de redações e para a taxa de administração.

Assim, a Secex concluiu que ao utilizar a estratégia de diminuir alguns quantitativos de modo insignificante e aumentar sobremaneira outros quantitativos, a FAESPE teria manipulado a composição de custos de modo a aumentar seu orçamento, a fim de que as despesas se equiparassem à estimativa de receita com as taxas de inscrição.

Os argumentos utilizados em sede defensiva compararam o vestibular da UNEMAT com o valor de custo do Enem, argumento que foi afastado pelo relator, pois considerou que é evidente que o custo de operacionalização do Enem é infinitamente maior que o suportado pela FAESPE, dado o seu caráter nacional, o que implica em um número de candidatos muito superior, o que invalida a utilização do Enem como parâmetro comparativo neste caso.

Então, no voto do relator, em consonância com a posição do Ministério Público de Contas, foi pontuado que diante da ausência de parâmetros de custos, pesquisas de mercado e orçamentos nos autos da dispensa de licitação, foi razoável que a equipe técnica buscasse, a partir de outros certames, compor a estimativa de custos do processo, para analisar a eficiência da contratação.

Todavia, embora tenha reconhecido que existem indícios de autoria e materialidade dos débitos, reconheceu que seria prudente realizar uma análise mais detalhada quanto à metodologia elaborada na quantificação do dano para ressarcimento, pois pode haver divergências entre os valores com a estimativa elaborada a partir de apenas três orçamentos.





Por isso, em consonância com o parecer ministerial, foi determinada, no Acórdão recorrido, a abertura de tomada de contas ordinária, com o objetivo de apurar a presença de dano ao erário, em decorrência da contratação da FAESPE, com a devida quantificação de valores e a delimitação de responsabilidades.

2.2.2.1 Argumentos dos recorrentes

Destacaram os recorrentes que as atividades de apoio na execução do processo vestibular se constituem como um dos propósitos da criação da FAESPE, havendo sobretudo vínculo de pertinência entre a função da instituição e o objeto da avença com a UNEMAT.

Informaram que, tanto a UNEMAT quanto a FAESPE operacionalizam o Processo Vestibular sem a previsão de lucros ou superávit, sendo que a composição dos custos para a execução é destinada exclusivamente ao pagamento de despesas das atividades vestibulares, inclusive com a composição de base determinada pela própria Universidade contratante das atividades de gerenciamento de execução.

Reiteraram que o custo de contratação calculado para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) por meio do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas (Inep), com o valor de R\$ 84,87 por candidato, e o custo para realização do vestibular da UNEMAT de R\$ 83,71 encontram-se aproximados, traduzindo assim que os valores praticados pela UNEMAT e executados pela Fundação FAESPE não fogem à média nacional, quando a execução se dá por instituições vinculadas às suas finalidades institucionais.

Discordaram que o custo operacional do Enem é superior, trazendo o argumento de que na composição dos custos para a execução da maioria dos processos de produção de produtos ou serviços, a determinação da escala de produção é inversamente proporcional ao custo operacional. Indicaram que quanto mais provas são impressas, menor o custo individual. Quanto maior a demanda operacional, menores são os custos individuais. Quanto maior o número de candidatos, menor o custo individual. Desta forma, defendem que a tendência seria que a execução do Enem, com toda a proporção operacional,





tivesse custos operacionais com valores mais vantajosos do que a UNEMAT na realização do seu vestibular.

Também afirmaram que na composição de custos comparativos, como informado pelo Relatório técnico de análise de defesa e reprisado pelo acórdão recorrido, o apoio de Batalhões do Exército, Polícia Federal, Controladoria Geral da União, Procuradoria Federal não parecem ser computados como custos, ao passo que as atividades de deslocamento de pessoal e distribuição das provas no vestibular da UNEMAT são integralmente executadas com os custos absorvidos pela relação contratual.

Os recorrentes informaram que, numa análise sobre os vestibulares executados pelas universidades públicas do país, identificaram uma série de variáveis que impactam direta e indiretamente na execução dos processos vestibulares, tais como o número de *campi*, sua localização, a distância entre eles, a quantidade de isenções, questões logísticas e de infraestrutura, quais cursos estão sendo ofertados, qual o público alvo, locais para realização das provas, dentre outros fatores.

Ainda informaram que, tomando por base, por exemplo, a Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, e o Instituto Federal do Paraná – IFPR, utilizados como parâmetro pela equipe técnica, verificaram que não há referência ao fato de que ambos os Estados (MG E PR) têm uma área territorial consideravelmente menor que a do Estado de Mato Grosso.

Esclareceram que Minas Gerais, por exemplo, que é o quarto maior Estado por área do país (586.528 Km²), ainda assim tem pouco mais da metade da área territorial do Estado de Mato Grosso, que é o terceiro maior (903.357,908 Km²). Já o Estado do Paraná tem uma área total (199.307,922 Km²) que corresponde a pouco mais que 20% do território de Mato Grosso. Tal fator, por si só, já implica em maiores distâncias percorridas, consequentemente maiores custos de logística, transporte de materiais, de pessoal etc.

Destacaram que de outro lado, esses Estados, Minas Gerais e Paraná, possuem uma malha viária e de infraestrutura muito mais desenvolvida e em melhor situação que a do Estado de Mato Grosso, o que é público e notório.

Alegaram, ainda, que o vestibular na UNEMAT foi realizado





também em *campi* de municípios muito distantes da sede da UNEMAT em Cáceres, como o de Alta Floresta (1.000 km) e de Juara (732 Km), situações que não se verificam nos pretensos paradigmas de Minas Gerais e Paraná.

Afirmaram que não foram consideradas as dificuldades estruturais dos *campi* atendidos, que infelizmente ainda vivem uma realidade muito distante dos padrões conhecidos de Minas Gerais e do Paraná.

Apresentaram outros argumentos para defender que o certame da UNEMAT guarda particularidade em relação aos utilizados como parâmetro pela equipe técnica deste Tribunal.

Ademais, informaram que várias outras Universidades de outros Estados apresentam contratações de suas fundações públicas para a realização de seus exames vestibulares em valores muito acima daqueles da relação UNEMAT/FAESPE. Citam-se como exemplos:

1) Contrato celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília - FUB e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE, para a prestação de serviços do processo seletivo referente ao vestibular indígena UNB/FUNAI 2018, em que o custo por inscrição foi fixado no mínimo em **R\$ 157,00**;

2) Contrato celebrado entre a Fundação Universidade de Brasília - FUB e o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE em 2019, para a realização do vestibular tradicional da Universidade de Brasília - UNB, em que o valor individual das inscrições foi estimado em **R\$ 150,00**;

3) Contrato celebrado entre o Centro Universitário Municipal de Franca – UNI - FACEF e a Fundação para o Vestibular da UNESP – para a prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e execução do vestibular do primeiro semestre de 2020, em que para o curso de medicina estimou-se um custo individual por inscrição de **R\$ 220,00**;

4) Contrato de prestação de serviços celebrados entre a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - FUFMS e a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura - FAPEC, que teve por objeto o “apoio na





gestão administrativa e financeira necessária para a execução do Programa de Avaliação Seriada Seletiva-PASSE/UFMS” a partir do ano de 2018, em que estimou-se um custo individual por inscrição no importe de **R\$100,00**.

A partir dos parâmetros citados no acórdão recorrido (UEMG-IFPR-ENEM), associados aos exemplos trazidos à baila (UNB-UNESP-UFMS), afirmaram que se pode traçar uma variável que vai desde o custo mais baixo (Vestibular IFRS a R\$ 36,00 por candidato) ao custo mais alto (Vestibular Centro Universitário de Franca a R\$ 220,00 para o curso de Medicina), atingindo uma média de R\$ 128,00, que por sua vez é muito superior ao valor praticado pela UNEMAT e pela FAESPE para o vestibular do segundo semestre do 2018 (R\$ 83,71).

Ainda disseram que a UNEMAT oferece vagas pelo exame vestibular para o curso de medicina em Cáceres, um curso que é sabidamente o mais concorrido do país, que demanda uma série de cuidados adicionais e que naturalmente encarecem a realização do exame, o que se confirma pelo elevado valor por inscrito (R\$ 220,00) objeto da contratação pelo Centro Universitário de Franca da Fundação para o Vestibular da UNESP.

Alegaram que o IFPR, tomando como parâmetro no acórdão recorrido, diferentemente da UNEMAT, não oferta o curso de medicina.

Por fim, informaram o recorrente que deve ser lembrado que no gozo das garantias do art. 207 da Constituição Federal da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, a UNEMAT, por meio de seu Conselho Universitário (CONSUNI), integralmente composto de membros eleitos pela comunidade universitária, editou a Resolução nº 02/2013, que estabeleceu os valores mínimos a serem pagos aos colaboradores eventuais na execução de concursos e vestibulares.

Os recorrentes alegaram também que, por conta da Resolução do CONSUNI citada, há diferença do custo dos colaboradores. A título exemplificativo, informaram que um fiscal de sala que trabalha por cinco horas no dia de aplicação da prova do vestibular da UNEMAT recebe a remuneração de R\$ 150,00, enquanto um aplicador de prova do ENEM receberia por essa carga horária a remuneração de R\$ 132,50.





Argumentam que as variáveis para a execução de cada certame devem ser levadas em consideração. Também afirmam que a contratação foi baseada não exclusivamente na natureza dos serviços, mas também na condição da contratada, com pertinência absoluta entre a função da instituição e o objeto da avença com a administração, conforme entendem terem demonstrado.

Assim, concluem que resta demonstrado que os valores utilizados pela UNEMAT e na contratação da FAESPE não destoam dos valores praticados por outras instituições de ensino superior do país, sobretudo se observadas as inúmeras variáveis já exemplificadas neste recurso.

Deste modo, finalizam afirmando que não se justifica a instauração da Tomada de Contas Ordinária determinada pelo acórdão recorrido, uma vez que aqui se demonstra ser aferível de plano a inexistência de qualquer sobrepreço ou dano ao erário.

Requerem, com base no que foi argumentado, que seja considerado sanado apontamento JBO2, referente ao suposto pagamento de despesas em valores superiores ao praticado no mercado, uma vez que demonstrado que os valores praticados pela UNEMAT na contratação da FAESPE não implicaram em superfaturamento/sobrepreço, conforme paradigmas apresentados.

2.2.2.2 Análise técnica

Os argumentos trazidos pelos recorrentes corroboram a necessidade de exame mais aprofundado para averiguar se houve ou não superfaturamento, levando em consideração as variáveis que permeiam o caso.

Nesse sentido, entende-se que a Tomada de Contas Ordinária será a via adequada para aprofundar na avaliação do possível superfaturamento. Ressalte-se que na Tomada de Contas Ordinária são assegurados a ampla defesa e o contraditório, nos termos constitucionais e legais.

Na Tomada de Contas Ordinária determinada a equipe técnica poderá desenvolver metodologia de verificação de possível superfaturamento que





contemple as variáveis indicadas pelos recorrentes, como características do certame, particularidades de valores pagos aos colaboradores, dimensão territorial etc.

Portanto, entende-se que os argumentos trazidos não são suficientes para afastar os indícios que justificaram a determinação de abertura da Tomada de Contas Especial, pelo contrário, corroboraram para que seja feito o exame específico e que leve em conta as variáveis indicadas.

2.2.3 Quanto às considerações a respeito das novas disposições da LINDB quanto à interpretação e aplicação das normas de direito público

2.2.3.1 Argumentos dos recorrentes

Ressaltaram a evolução na gestão e controle da UNEMAT, que vem ao longo dos anos demonstrando uma gradativa e consistente redução quanto a apontamentos de inconsistências e irregularidades, indicando que a própria equipe de Auditoria faz referência a isso em seu Relatório Preliminar, por diversas vezes quanto à culpabilidade, que “*não é possível afirmar que houve má-fé...*” do responsável, sendo de todos conhecido o adágio segundo o qual a boa-fé se presume, já a má-fé há que ser provada.

Assim, os recorrentes novamente clamam para que sejam observadas na análise final e julgamento do recurso as novas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazidas com a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que dispõem “sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, recentemente regulamentada pelo Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

Destacaram que de acordo com o art. 22 da LINDB. “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”, portanto, não pode ser negligenciada a conjuntura administrativa bem como as “[...] circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”,





que, somente responderá “[...] pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, nos termos do novel art. 28.

Disseram que ao regulamentar os dispositivos supracitados, o artigo 8º e §§ do Decreto 9.830/19 reforçam a necessidade de serem considerados os obstáculos e dificuldades reais que limitaram, impuseram, ou condicionaram a ação do agente público.

Afirmam que o Decreto nº 9.830/2019 também buscou estabelecer as balizas legais, para a responsabilização pessoal do agente público no artigo 12: *“O Agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções”*. Destacam ainda os parágrafos do referido art. 12 do Decreto regulamentador.

Citaram o professor Carlos Ari Sundfeld, um dos idealizadores da LINDB:

“As novas normas da LINDB são uma espécie de guia geral para a tomada de decisões na esfera pública. Esse guia tem de valer para a administração pública e também para quem a controla. A paridade é necessária. O gestor é obrigado a examinar as consequências do que vai fazer e considerar as melhores alternativas. Como poderia o controlador substituir a opção sem fazer análise semelhante?”

Na mesma obra acima referida, destacam-se nos comentários de Alexandre Santos de Aragão, dois dos eixos principais da lei nº 13.655/2018, alteradora da LINDB:

“Permitir que os agentes públicos atuem com maior segurança e eficiência, sem temer serem punidos por adotarem uma interpretação plausível, mas que não era a única plausível (ex: art.28)





Valorizar no Direito Administrativo as consequências de cada decisão a ser tomada e a realidade prática em que a atividade administrativa e as suas escolhas se desenvolvem, incorporando o chamado “Direito Administrativo de resultados”, intrinsecamente ligado ao princípio constitucional da eficiência (ex: arts. 20 a 22”).

2.2.3.2 Análise técnica

Na análise técnica do recurso apresentado foram observados os parâmetros das novas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), trazidas com a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, bem como o estabelecido no Decreto nº 9.830/2019.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo exposto, sugere-se ao Conselheiro Relator que o Recurso Ordinário interposto ao Acórdão nº 853/2019, relativo às contas anuais de gestão da UNEMAT do exercício de 2018, seja **parcialmente provido**, de forma a alterar a determinação do item “f”, sugerindo-se seguinte redação:

“f) **DETERMINAR** à atual gestão, na forma prevista no artigo 286, § 2º da Resolução Normativa nº 14/2007, que: 1) abstenha-se de contratar, por dispensa de licitação, a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público – Faespe para a realização de concursos/seleções públicos sem que sejam comprovadas a compatibilidade de preços com aqueles praticados no mercado e a inquestionável reputação ético-profissional da entidade, além dos demais requisitos legais estabelecidos”.

Sugere-se, ainda, que a **determinação do item “d” e a aplicação de multa constante no item “e”** do referido Acórdão **sejam integralmente**





mantidas.

Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública
do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 30 de abril de
2020.

É o Relatório Técnico.

RITA MARIA LANA PINTO
AUDITORA PÚBLICO EXTERNO

