

NOTA TÉCNICA AUD N° 05/2016.

ASSUNTO: Análise da contratação de instituição para a realização de processo seletivo para o programa de Residência Médica e Multiprofissional do Hospital Universitário de Brasília (HUB) e dos Hospitais da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal.

Magnífico Reitor,

A presente Nota Técnica traz orientações quanto ao alcance dos Pareceres emitidos pela Procuradoria Jurídica da Fundação Universidade de Brasília (PJU/FUB) e à necessidade de sua observância pelos Centros de Custos que encaminham processos para a respectiva apreciação jurídica de seu conteúdo.

I – ORIGEM DO TRABALHO

O presente trabalho não está previsto no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT 2016), o que não retira a relevância de sua realização por esta Unidade de Auditoria Interna (AUD). A justificativa para a realização deste trabalho teve o seu nascedouro no Despacho n° 00051/2016/GPG/PFFUB/PGF/AGU, datado de 02 de maio de 2016, em virtude de possível ocorrência de prejuízo à FUB, decorrente da contratação pretendida no Processo n° 23106.012433/2015-10.

O objeto remete à contratação de instituição para a organização e a realização de processo seletivo para o programa de Residência Médica e Multiprofissional do Hospital Universitário de Brasília (HUB) e dos Hospitais da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal.

Ao analisar a minuta do contrato a PJU emitiu o Parecer n° 523/2015, de 23 de outubro de 2015, e o Despacho n° 029/2015/GPG/PFFUB/PGF/AGU, datado de 04 de novembro de 2015, com recomendações saneadoras e condicionantes para o prosseguimento da contratação, as quais não foram acatadas em sua completude pela Gerente de Ensino e Pesquisa do HUB.

Em sua parte final, o Despacho n° 029/2015/GPG/PFFUB/PGF/AGU propugna pronunciamento da Auditoria Interna, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de prejuízo ao Erário.

II – INFORMAÇÕES INICIAIS

Em 24 de junho de 2015, o Diretor de Pós-Graduação, Sr. Bergmann Moraes Ribeiro, encaminhou ao Gabinete do Reitor (GRE) o Memorando n° 113/2015/DPP, solicitando ao Magnífico Reitor autorização para a contratação de instituição para a realização de processo seletivo para o programa de Residência Médica e Multiprofissional do Hospital Universitário de Brasília (HUB) e dos Hospitais da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal.



Segundo o despacho acostado à fls. 93, o preço estimado da contratação é de R\$ 1.636.000,00 (hum milhão, seiscentos e trinta e seis mil reais) e que a pretendida contratação será custeada pelos valores arrecadados com as taxas de inscrições e, caso haja insuficiência nas arrecadações, com recursos próprios da FUB, ou seja, a Fundação poderá custear as despesas com a seleção para os programas de Residência Médica e de Residência Médica Multiprofissional geridos pelo Governo do Distrito Federal (GDF).

III – ATUAÇÃO DA PROCURADORIA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE (PJU)

A atuação da PJU encontra amparo legal no parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

No abrigo da legislação citada, a partir da análise do Processo nº 23106.012433/2015-10 foi emitido o Parecer nº 523/2015, que abordou vários aspectos, destacando-se a ilegalidade da contratação do Cebraspe para realizar processo de seleção para a FUB e para o GDF.

Dentre análise efetuada sobre a impossibilidade da realização da seleção envolvendo o GDF, refuta-se a aplicabilidade do Convênio nº 16/2012, vez que o CESPE não se insere na estrutura administrativa da FUB, o que a impede, por meios próprios, desenvolver as competências dispostas no referido ajuste com o GDF.

Nesse diapasão, os itens 17 e 18 do Parecer nº 523/2015 relatam a perda do objeto do Convênio nº 16/2012, haja vista a impossibilidade material de continuidade da relação jurídica por um dos polos da relação no cumprimento de sua obrigação. Além desse fato, é imputado à FUB ônus (ou custos) com a seleção de residentes de unidades hospitalares que não é de sua responsabilidade regimental ou legal. O item 21 do Parecer nº 523/2015 recomenda a rescisão ou distrato do aludido convênio, de modo a não permitir a realização de despesa que não componha o rol de encargos da FUB.

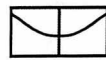
Posteriormente, o Procurador-Chefe, por meio do Despacho nº 029/2015/GPG/PFFUB/PGF/AGU, aprova, de forma parcial, o Parecer nº 523/2015, estabelecendo em seu item 14 que a contratação perquirida somente poderá ter seguimento se observadas as recomendações contidas nos itens 2; 8 e 13 do citado Despacho.

Cabe ressaltar que o item 13 versa sobre a impossibilidade de a FUB assumir uma despesa que não a pertence e nesse sentido, deve ser promovido o ajuste do objeto do contrato ao preenchimento das vagas do HUB quanto aos programas de Residência Médica e de Residência Médica Multiprofissional.

IV – TIPO E VINCULAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELA PROCURADORIA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE (PJU)

A lei geral de licitações dispõe, em seu art. 38, parágrafo único, que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Nota-se que a norma confere atribuição de intervenção do Assessor Jurídico. Não só obriga o



*e dos documentos mencionados no parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações “não possui um caráter meramente opinativo ...”. Mencionou ainda trecho do Acórdão nº 462/2003 – Plenário que respalda esse entendimento: “O parecer jurídico emitido por consultoria ou assessoria jurídica de órgão ou entidade, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, constitui fundamentação jurídica e integra a motivação da decisão adotada.” Com fundamento nos precedentes citados, concluiu que “o gestor público, quando discordar dos termos do parecer jurídico cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu, em relação a essa questão, dar ciência ao Inpe de que, “**caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico**”. (Acórdão nº 521/2013-Plenário) (grifos nossos)*

V – POSICIONAMENTO DO GESTOR NO QUE SE REFERE ÀS RECOMENDAÇÕES EMANADAS DA PROCURADORIA JURÍDICA DA UNIVERSIDADE (PJU)

A Coordenação de análise e Instrução Processual encaminhou, no dia 10 de novembro de 2015, o Processo nº 23106.012433/2015-10 à área demandante para tomar ciência e adotar providências de modo a promover o atendimento das recomendações expedidas pela PJU no Parecer nº 523/2015 e o Despacho nº 029/2015/GPG/PFFUB/PGF/AGU.

Em resposta, foi expedido o Ofício nº 71/2015, datado de 11 de novembro de 2015, pela Gerente de Ensino e Pesquisa do Hospital Universitário de Brasília GEP/HUB que buscou tratar as recomendações constantes no Parecer nº 523/2015 e no Despacho nº 029/2015/GPG/PFFUB/PGF/AGU.

Nas respostas encaminhadas pelo Ofício nº 71/2015, observou que a responsável técnica do GEP/HUB manifestou-se sobre todos os apontamentos efetuados pela PJU, ressalvado quanto ao item 38 do Parecer nº 523/2015, para o qual não se identificou qualquer refutação ou anuência. Em relação aos demais itens, identificou-se manifestação ora anuindo com os posicionamentos da PJU, ora discordando.

VI – ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

A manifestação da AUD na contratação do Cebraspe pela FUB visando à organização e a seleção de 02 (dois) processos seletivos para os programas de Residência Médica e de 02 (dois) processos seletivos para os programas Residência Médica Multiprofissional, segundo o Despacho nº 00051/2016/GPG/PFFUB/PGF/AGU, se faz necessário em virtude de possível ocorrência de prejuízo à FUB.



Ao curvar-se sobre o Termo de Convênio nº 016/2012, celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde (SES), a Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS), na qualidade de interveniente, e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), Cláusula Primeira, encontramos o seu objeto definido nos seguintes termos:

O presente Convênio tem por objeto a concessão de área para realização de estágio curricular e/ou Atividades Práticas Supervisionadas (APS) nas Unidades de Saúde da SES – DF, por alunos regularmente matriculados na Fundação Universidade de Brasília (FUB) mantenedora da Universidade de Brasília (UnB) e que estejam frequentando, efetivamente, curso de graduação, de especialização ou pós-graduação na área de saúde, para o ensino, assistência e pesquisa, com vistas à melhoria das condições de saúde da população e ao desenvolvimento técnico-científico.

Reconhece-se que o objeto do Termo de Convênio nº 016/2012 comporta o desenvolvimento técnico e profissional dos alunos matriculados na UnB nos cursos de graduação ou pós-graduação e promove a melhoria das condições de saúde da população, o que permite comprovar interesse mútuo dos partícipes, condição essencial para celebração do referido ajuste.

No que se refere à finalidade do ajuste, esta se encontra prevista na Cláusula Segunda, *in verbis*:

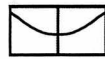
O presente Convênio regula as relações entre a SES – DF, com a interveniência da FEPECS, e a Fundação Universidade de Brasília (FUB) mantenedora da Universidade de Brasília (UnB), objetivando a colaboração mútua, a execução de Plano de Trabalho na área de Ciências da Saúde dos Cursos de Graduação em Enfermagem, Nutrição, Fisioterapia, Medicina, Odontologia, Psicologia Saúde Coletiva, Terapia Ocupacional, Pedagogia e Serviço Social, devidamente regulamentado, [...] visando o direcionamento do ensino, pesquisa, assistência e o desenvolvimento técnico-científico na área de saúde, promovendo a melhoria das condições de saúde da população, de acordo com os princípios e diretrizes do SUS.

Portanto, não resta dúvida quanto ao interesse recíproco dos partícipes na celebração do presente convênio e do seu alinhamento com o interesse público. Caso, não fosse comprovado o interesse mútuo convergente, o instrumento adequado a ser celebrado seria o contrato, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

Percorrendo a Cláusula Décima Segunda, Da Contribuição, verifica-se que caberá à UnB:

- a) disponibilizar acesso de servidores da SES – DF, FEPECS, comunidade Acadêmica da Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS) e Escola Técnica de Saúde de Brasília (ETESB) ao acervo bibliográfico de sua Biblioteca Central, facultando, inclusive, o empréstimo de obras do acervo na área de saúde; e
- b) **realizar processos seletivos dos programas de Residência Médica e em Área Profissional de Saúde desenvolvidos pela SES – DF.**





dessa Fundação, realçando a possibilidade de alteração das disposições do termo ajustado com a SES – DF, de modo a buscar o estabelecimento do interesse recíproco dos partícipes na celebração do presente convênio.

Quanto ao segundo tema a ser abordado - importância do parecer emitido pela PJU com fulcro no art. 38, parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 -, cabe frisar que além de atender à formalidade prescrita em lei, busca resguardar o gestor de prática de atos administrativos alinhados com o princípio da legalidade e, conseqüentemente, que não importem em prejuízos à Administração Pública. Caso o gestor venha discordar de seus termos, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as conseqüências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico. Tal posicionamento do gestor está previsto no art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

*Art. 50. Os atos administrativos deverão ser **motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:*

[...]

*VII - **deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.***
(grifos nossos)

Por fim, quando houver alteração da minuta de contrato em momento posterior à atuação da PJU e esta for desvinculada de sua análise, cabe ao gestor promover o retorno dos autos ao órgão jurídico para análise da novel parte inserida. No que tange à contratação do Cebraspe por meio do Contrato nº 195/2015, identificou-se que houve alteração dos valores da taxa de inscrição para os processos seletivos de residência médica e de residência profissional e multiprofissional em áreas de saúde, o que implicou na alteração do valor estimado da contratação, R\$ 1.720.000,00 (hum milhão e setecentos e vinte mil reais), sem que fosse identificada nos autos a solicitação ao setor competente a disponibilização de crédito orçamentário complementar, de modo a assegurar o efetivo pagamento da prestação de serviços e atendendo o que dispõe o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações:

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 sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

*III - **houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.*** **(grifos nossos)**

VII – CONCLUSÃO

A partir do conhecimento e da análise do conteúdo do Processo nº 23106.012433/2015-10, pode-se concluir:



VI – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e da relevância do assunto tratado pela presente Nota Técnica, faz-se necessário que este Gabinete do Reitor (GRE) ao tomar conhecimento advindo da análise efetuada pela Unidade de Auditoria Interna (AUD) promova, posteriormente, o devido encaminhamento aos Setores e aos Centros de Custos relacionados com o alcance dos efeitos do Termo de Convênio nº 16/2012, para que os seus representantes ao tomarem ciência dos fatos possam adotar, conforme o caso e a respectiva competência:

- a) reavaliar, no âmbito da FUB, as cláusulas do Convênio nº 16/2012 e a pertinência de sua aplicação no contexto atual dessa Fundação, realçando a possibilidade de alteração das disposições do termo ajustado com a SES – DF, de modo a buscar o estabelecimento do interesse recíproco dos partícipes na celebração do presente convênio;
- b) apresentar por escrito a motivação da discordância do parecer emitido pela PJU com fulcro no art. 38, parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, consoante ao estabelecido no art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999;
- c) promover, anteriormente à contratação de forma direta, a justificativa do preço conforme previsão do inciso III, parágrafo único, art. 26, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evidenciar que o preço a ser contratado é adequado ao praticado no mercado, tendo como parâmetros mínimos o objeto, as respectivas obrigações e a forma de execução similares ao objeto da futura contratação;
- d) abster-se de efetuar contratação sem a indicação da disponibilidade de crédito orçamentário, em atendimento ao que dispõe o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações; e
- e) promover o retorno dos autos à PJU/FUB toda vez que houver alteração da minuta de contrato em momento posterior a sua respectiva atuação da PJU e esta for desvinculada de sua análise.

Brasília, 23 de maio de 2016.


João Luiz Domingues
Auditor-Chefe da FUB
Matrícula FUB 1070908