



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Gestão e Uso de Espaços pelas Instituições Federais de Ensino Superior

04 de setembro de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE GESTÃO E USO DE ESPAÇOS FÍSICOS PELAS IFES*

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **Secretaria de Educação Superior**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201802111**

### **Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

### **Avaliação dos Resultados da Gestão**

A avaliação dos resultados da gestão pública é competência dada ao Sistema de Controle Interno pelo art. 74, inciso II da Constituição Federal. A metodologia denominada Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG) consiste na emissão de opinião sobre a gestão a partir da avaliação de um macroprocesso.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Consolidação da Avaliação dos Resultados da Gestão relativos ao macroprocesso Gestão do uso dos espaços físicos por 30 Instituições Federais de Ensino Superior.

As auditorias que foram consolidadas tiveram como objetivos avaliar: se a ocupação dos imóveis para atividades típicas universitárias tem sido feita de maneira eficiente e é precedida de estudos de demandas; se o processo de escolha dos outorgados é feito de maneira a não beneficiar determinado particular e com prevalência do interesse público; se os contratos de outorga de espaços físicos são

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

As Universidades Federais possuem um grande patrimônio próprio, utilizado tanto para atender as demandas relacionadas às atividades de pesquisa e ensino quanto para as demandas da população que circula diariamente pelos espaços físicos da universidade.

Cabe às universidades regular a utilização desses espaços físicos, com vistas a promover uma utilização racional e eficiente dos mesmos, sem prejuízos à sua atividade principal e equacionando da melhor maneira a disponibilização de espaços para a demanda natural da população que frequenta os *campi*.

formalizados de acordo com os ditames legais e possuem adequado controle quanto ao seu acompanhamento da execução.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

A análise dos relatórios consolidados das auditorias realizadas nas Universidades Federais revelou um cenário crítico no que se refere à ausência de planejamento e estudos para subsidiar as decisões de construção e locação de imóveis por parte das Instituições, ocasionando impactos financeiros devido: à paralisação de obras e ao sub aproveitamento de espaços próprios.

Em relação à outorga de espaços físicos nas Universidades, constatou-se, dentre outras impropriedades, (i) ausência de estudos de demanda por serviços a serem disponibilizados à comunidade acadêmica; (ii) processos de cessão: parcialmente formalizados ou não disponíveis e sem parecer da Procuradoria jurídica. Contratos com prazo de vigência expirados e sem cláusulas obrigatórias relativas a cobranças de taxas de despesas comuns; (iii) instrumentos inadequados para a formalização da cessão, como convênios; (iv) valores pagos pelos permissionários abaixo do valor de mercado.

Os casos concretos foram tratados com cada Universidade Federal auditada, sendo as recomendações dirigidas aos gestores das Instituições. Aprofundamento de fatores sistêmicos e externos que contribuíram para o cenário apontado nesse relatório.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARG – Avaliação dos Resultados da Gestão  
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior  
Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
UFAL – Universidade Federal de Alagoas  
UNIFAP – Universidade Federal do Amapá  
UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UNB – Fundação Universidade de Brasília  
UFMA – Universidade Federal do Maranhão  
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto  
UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro  
UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande  
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFPE – Universidade Federal do Pernambuco  
UNIR – Fundação Universidade de Rondônia  
UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco  
UFPI – Universidade Federal do Piauí  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFRO – Universidade Federal de Rondônia  
UFRR – Universidade Federal de Roraima  
UFPEL – Universidade Federal de Pelotas  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul

UFS – Universidade Federal de Sergipe

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>3</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Investimentos imobiliários das Universidades</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Outorgas de uso dos espaços físicos para atendimento de demandas de serviços de natureza privada</b>	<b>20</b>
<b>3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>30</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>33</b>
<b>1. Investimentos Imobiliários:</b>	<b>33</b>
<b>2. Outorgas de espaços físicos</b>	<b>37</b>
<b>ANEXO II</b>	<b>42</b>



# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Justificativa do trabalho

As Universidades Federais possuem e administram um grande patrimônio imobiliário próprio – distribuído em diversos *campi* – que é utilizado para atender tanto as demandas relacionadas às atividades de pesquisa e ensino quanto as demandas por serviços da população que circula diariamente pelos espaços físicos da universidade.

Cabe às universidades regular a utilização desses espaços físicos, com vistas a promover sua utilização racional e eficiente, sem prejuízos a sua atividade principal, equacionando da melhor forma a disponibilização de espaços para a demanda da população acadêmica.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, promoveu uma grande expansão da Rede Federal de Educação Superior. Houve grande interiorização dos *campi* das universidades federais, com um conseqüente aumento do patrimônio das universidades, por meio da construção e aquisição de imóveis.

Diante desse cenário, e considerando evidências de trabalhos realizados pela CGU em exercícios anteriores, buscou-se uma estratégia de verificar, por auditorias individualizadas nas IFES se a aquisição e construção de parte desses imóveis ocorreu sem projetos de ocupação e utilização ou com projetos que dimensionaram inadequadamente a previsão de demanda, avaliando assim as seguintes hipóteses: (i) subutilização de espaços ou não atendimento da demanda da comunidade universitária; (ii) existência de imóveis sem utilização.

Adicionalmente, avaliou-se também nessas auditorias a utilização dos espaços físicos das universidades por particulares que vislumbram uma oportunidade de uso comercial, buscando verificar se houve casos de: (i) ocupação do espaço público sem a realização prévia de processo licitatório; (ii) invasão, cessão, locação ou utilização do bem imóvel em fim diferente do previsto ou sem autorização administrativa.

O presente trabalho consolida resultados de 30 relatórios para fornecer uma visão integral da realidade da gestão das IFES. Independentemente da autonomia de cada instituição, a gestão do tema está submetida a legislação comum e a processos similares, conforme descrição apresentada nos tópicos a seguir.

Para as atividades típicas universitárias, foi avaliado se as universidades ocupavam os imóveis de maneira a atender plenamente o seu objetivo, inclusive com relação ao sub aproveitamento de prédios e desnecessidade de obras/aquisições/locações realizadas.

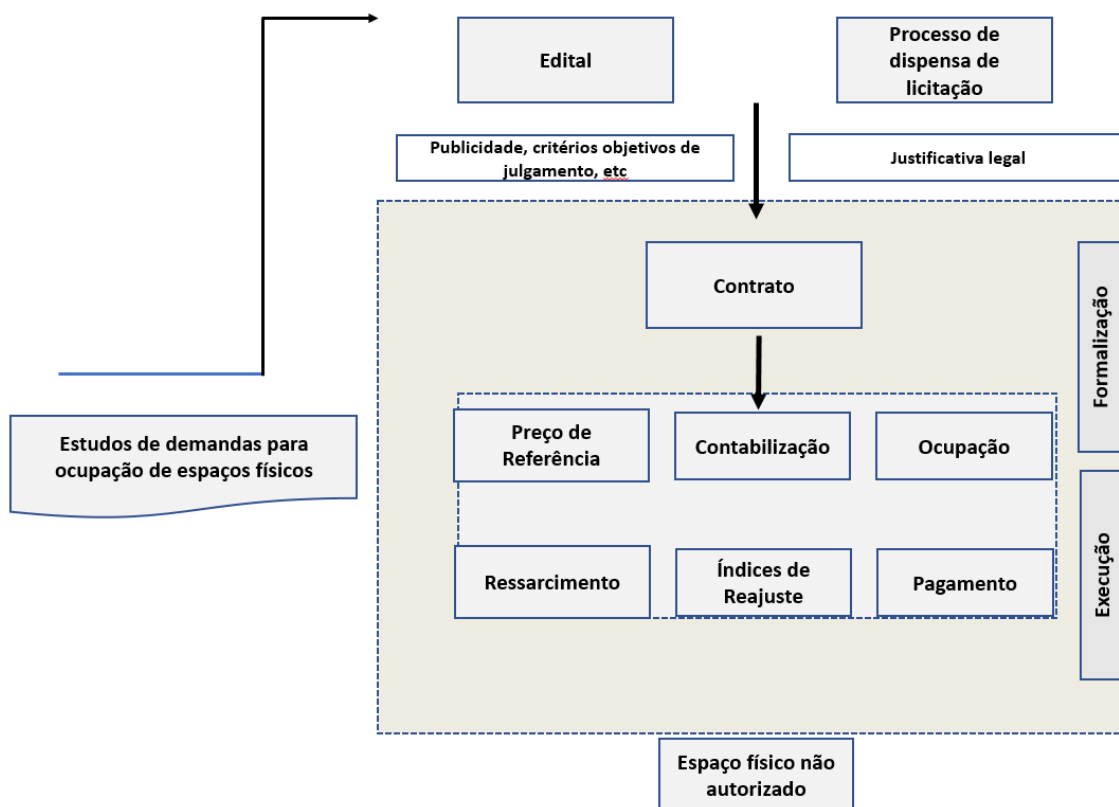
Com relação às outorgas de uso de espaços físicos, avaliou-se, principalmente, a legalidade e a correta execução dos contratos firmados com os demais entes públicos ou privados, sob o enfoque de estudo de necessidade, de impacto na força de trabalho e de apropriação dos recursos decorrentes desses contratos.

No atual cenário de contenções fiscais, esse trabalho se torna ainda mais relevante, dado o enorme patrimônio imobiliário pertencente às universidades passível de geração de receitas correntes.

## 1.2. Características e Funcionamento do Macroprocesso

O diagrama abaixo representa o macroprocesso relacionado à utilização/ocupação dos espaços físicos das universidades, tanto pela própria universidade, nas atividades típicas universitárias – quando demandante de imóveis privados – quanto por terceiros, na ocupação de espaços físicos para atendimento de demandas da comunidade acadêmica por serviços nos *campi*.

Figura 1 – Fluxograma do macroprocesso de ocupação de espaços físicos.



Fonte: CGU

### 1.2.1. Primeira Etapa

A primeira etapa desse macroprocesso seria a realização de estudos para analisar as demandas por:

- Espaços físicos ou por serviços a serem prestados à comunidade acadêmica. Com relação às demandas típicas universitárias, esses estudos subsidiarão o processo de tomada de decisão relativo à necessidade de se construir/reformar/comprar um imóvel ou se seria mais vantajoso locar algum imóvel de terceiros ou ainda se seria possível utilizar algum imóvel ocioso da própria universidade;
- Serviços a serem ofertados à comunidade universitária, consoante a disponibilidade de espaço existente. O estudo permitiria, portanto, enumerar quais os serviços são de interesse da comunidade, como restaurantes, lanchonetes, bancos e caixas eletrônicos, farmácias, etc.

Para cada contratação, há um custo administrativo envolvido, como formalização do processo licitatório, de dispensa ou inexigibilidade; contratação; fiscalização; eventuais aplicações de penalidades, entre outros. Há, ainda, possíveis outros custos: de bens e serviços disponibilizados; de oportunidade de uso desses recursos; de transparência pública, etc.

Portanto, mais do que disponibilidade, deve haver ponderação quanto à necessidade e oportunidade dessas contratações, levando-se em consideração o benefício estimado em comparação com o custo dela decorrente.

### **1.2.2. Segunda Etapa**

Caso a decisão seja por se realizar um “investimento imobiliário”, ou seja, comprar/construir/reformar/locar um imóvel ou ceder a um terceiro determinado espaço físico, o próximo passo seria a elaboração e divulgação do edital de licitação.

Pode ocorrer, entretanto, por algum motivo legalmente justificado, que não haja possibilidade de competição e, dessa forma, não haja licitação. Esse procedimento, entretanto, deve ser a exceção e deve ser instruído processo que contenha a justificativa legal da dispensa ou inexigibilidade de licitação<sup>1</sup>.

Selecionada a proposta mais vantajosa para a administração, a área técnica deve formalizar contrato, contendo as cláusulas essenciais previstas na legislação e passando previamente pela análise da consultoria jurídica da instituição.

### **1.2.3. Terceira Etapa**

A etapa final do processo é o controle e acompanhamento sobre a execução contratual. Com relação à outorga de uso de espaços físicos para terceiros, a unidade deve aplicar os índices de reajuste previstos no contrato, cobrar as taxas de ressarcimento previstas, como, por exemplo, as de água e energia elétrica, bem como efetuar controle sobre o efetivo pagamento da contrapartida contratual. Paralelamente a essa gestão contratual, a unidade deve realizar a contabilização das receitas e despesas geradas a partir dessa relação contratual, com ingresso de recursos na Conta Única do Tesouro.

## **1.3. Escopo do Trabalho**

Os testes de auditoria foram realizados – tanto nos investimentos imobiliários quanto nas outorgas de espaços físicos das universidades – por meio de amostragem não-probabilística, conforme critérios de relevância e criticidade.

A tabela abaixo apresenta a relação entre: as 20 unidades federativas e os 295 imóveis analisados das 30 IFES, cujos resultados de gestão foram consolidados nesse relatório.

*Tabela 1: Quantidade de imóveis avaliados por IFES referentes a investimentos imobiliários<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que, enquanto demandante de imóvel, a administração pública pode valer-se, desde que justificadamente, do art. 24 da Lei 8.666/1993, segundo o qual é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

<sup>2</sup> Investimos imobiliários é o ato de comprar/construir/reformar/locar um imóvel.

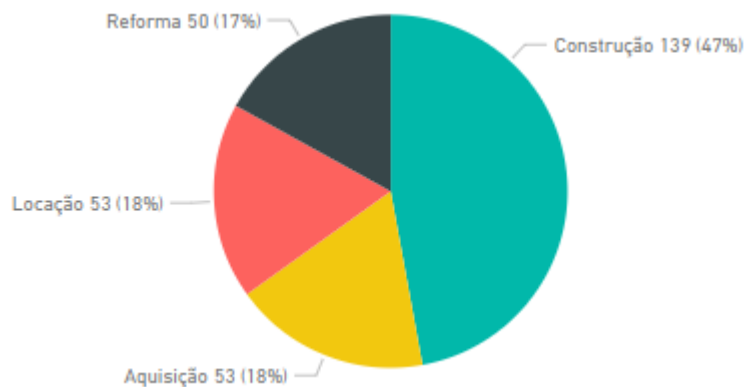
UF	IFES	Universo <sup>3</sup>	Amostra
AL	UFAL	89	6
AP	UNIFAP	106	7
BA	UFSB	6	4
CE	UFC	14	6
DF	UNB	24	5
MA	UFMA	66	9
MG	UFJF	75	33
MG	UFMG	93	11
MG	UFOP	69	8
MG	UFTM	21	7
MG	UFVJM	39	8
MS	UFMS	87	11
PA	UFOPA	<i>Dados não consolidados</i>	
PB	UFCEG	<i>Dados não consolidados</i>	
PB	UFPB	216	22
PE	UFPE	64	4
PE	UNIVASF	138	11
PI	UFPI	114	
RJ	UFRJ	35	6
RJ	UNIRIO	64	8
RN	UFRN	302	14
RO	UFRO	10	10
RR	UFRR	157	8
RS	UFPEL	52	52
RS	UFRGS	20	6
SC	UFFS	12	12
SE	UFS	77	8
SP	UFABC	21	4
SP	UFSCAR	<i>Dados não consolidados</i>	
SP	UNIFESP	89	15
	<b>Total</b>	<b>2060</b>	<b>295</b>

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

Avaliou-se em um primeiro momento os investimentos imobiliários realizados pelas Universidades, mais especificamente quanto à adequabilidade das locações, aquisições, construções e reformas dos seus espaços físicos. A figura abaixo representa a proporção dos imóveis avaliados por este órgão de controle (imóveis construídos, reformados, adquiridos e locados):

*Figura 2: Amostra de investimentos imobiliários realizados pelas IFES analisada pela CGU*

<sup>3</sup> UFMS, UFOPA e UFSCAR também foram avaliadas nesse trabalho de consolidação de resultados, mas não apresentaram informações quanto a investimentos imobiliários.



Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

Em um segundo momento, avaliou-se a regularidade da cessão de espaços públicos (outorgas) – realizada por 28 universidades – a particulares que vislumbram a sua utilização comercial ou por associações de servidores e entidades de classe. A tabela abaixo representa a quantidade de espaços avaliados por este órgão de controle a partir do universo disponível:

*Tabela 2: Quantidade de imóveis avaliados por IFES referentes a outorgas de espaços físicos*

IFES	Universo <sup>4</sup>	Amostra
UFABC	<i>Não dimensionado</i>	10
UFAL	51	3
UFC	67	9
UFCG	44	6
UFFS	<i>Não dimensionado</i>	5
UFJF	<i>Não dimensionado</i>	7
UFMA	<i>Não dimensionado</i>	90
UFMG	44	4
UFMS	11	11
UFOP	<i>Não dimensionado</i>	5
UFPB	82	82
UFPE	<i>Não dimensionado</i>	5
UFPEL	<i>Não dimensionado</i>	4
UFRGS	65	18
UFRN	<i>Não dimensionado</i>	18
UFRR	22	22
UFS	<i>Não dimensionado</i>	16
UFSB	<i>Não dimensionado</i>	1
UFSCAR	22	22
UFTM	6	6
UFVJM	7	7
UNB	62	25

<sup>4</sup> Por limitação de escopo, não foi possível determinar o universo de espaços físicos cedidos em determinadas unidades.

<b>IFES</b>	<b>Universo<sup>4</sup></b>	<b>Amostra</b>
UNIFAP	<i>Não dimensionado</i>	5
UNIFESP	14	8
UNIR	<i>Não dimensionado</i>	7
UNIRIO	4	4
UNIVASF	<i>Não dimensionado</i>	13
<b>TOTAL</b>	501	329

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

É válido destacar que a impossibilidade de se dimensionar o universo de outorgas em 13 das universidades auditadas – incorrido em alguns casos devido a precária instrução dos documentos físicos e a sua não formalização no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – representa falha grave de controle das cessões de espaços físicos. Na Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, verificou-se que de 46 processos solicitados, apenas 6 estavam inseridos no SEI.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Investimentos imobiliários das Universidades

Os exames objetivaram avaliar se as decisões de investimento imobiliário e locação de imóveis pelas Universidades para atividades típicas universitárias são respaldadas por estudos de demanda voltados à eficiência alocativa. Buscou-se, assim, responder a seguinte questão de auditoria:

*A ocupação dos imóveis para atividades típicas universitárias tem sido feita de maneira eficiente e é precedida de estudos de demandas?*

Essa questão se desdobrou em três pontos de análise realizados pela equipe de auditoria. Dessa forma, avaliou-se:

- 1) A existência de estudos de demanda que subsidiam os projetos de aquisição/construção/reforma/locação de imóveis;
- 2) Possível subutilização de imóveis e ausência de justificativas para a não conclusão de obras e reformas;
- 3) A adequabilidade dos valores pagos pelo aluguel de imóveis de terceiro – no que se refere à compatibilidade de valores de mercado e à repactuação periódica;

#### 2.1.1. Ausência de estudos de demanda que subsidiam os projetos de aquisição/construção/reforma/locação em 80% dos casos avaliados.

Concernente à elaboração de estudo de demanda prévio à realização de investimentos imobiliários nos espaços das Universidades, a avaliação consistiu na análise documental dos processos referentes a aquisição, construção, reforma e locação de imóveis executados após o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) a fim de avaliar a existência do estudo prévio, observando:

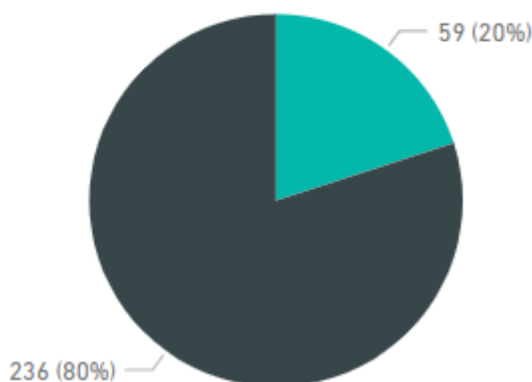
- Se o estudo contemplou o público alvo e previsão de demanda;
- Se houve aprovação superior do estudo (Reitor, Conselho Superior ou autoridade delegada);
- A existência de fluxo orçamentário-financeiro capaz de contemplar o projeto do início ao fim;
- Se houve justificativa para o não aproveitamento de imóveis eventualmente existentes.

Os estudos de demanda são estudos prévios e necessários destinados a subsidiar e justificar a tomada de decisão quanto à necessidade da aquisição, reforma e construção de imóvel. Assim, considerando a demanda prevista por ocupação de espaços físicos pela Universidade, a sua ausência traz riscos à Unidade, como subutilização de imóveis, atrasos e paralisações de obras.

Observou-se – na amostra de 295 imóveis selecionados – a ausência de estudo e previsão de demanda em 236 situações (80% dos imóveis avaliados), conforme apontado no gráfico abaixo:

*Figura 3: Proporção de investimentos imobiliários (construção, reforma, aquisição e locação) que apresentaram estudos de demanda prévios*

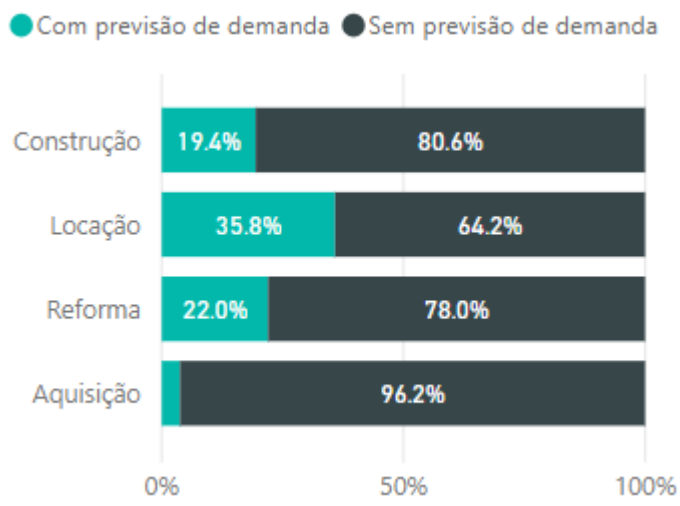
● Com previsão de demanda ● Sem previsão de demanda



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Avaliando a falta de estudos de demanda por tipo de investimento imobiliário, observa-se que as decisões relacionadas às aquisições e construção de um novo imóvel são aquelas que mais carecem de análises prévias, conforme apontado na figura a seguir:

*Figura 4: Percentual de construções, reformas, aquisições e locações realizadas pelas IFES que apresentaram estudos de demanda prévios*

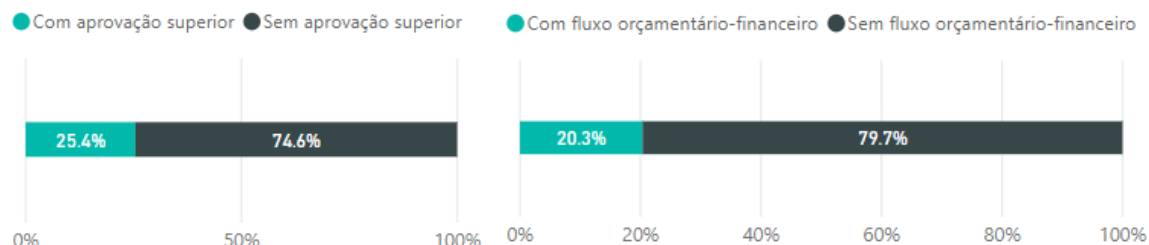


Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Destaca-se que 16 universidades não apresentaram quaisquer estudos de demanda anteriores às decisões de investimentos, conforme apontado pela *Figura 24* do Anexo I.

Observou-se ainda na avaliação do planejamento das universidades referente às decisões de adquirir, construir, reformar e locar – a ausência de fluxo orçamentário-financeiro e aprovação de órgãos superiores/colegiados em parte dos investimentos imobiliários. A figura a seguir destaca essa situação:

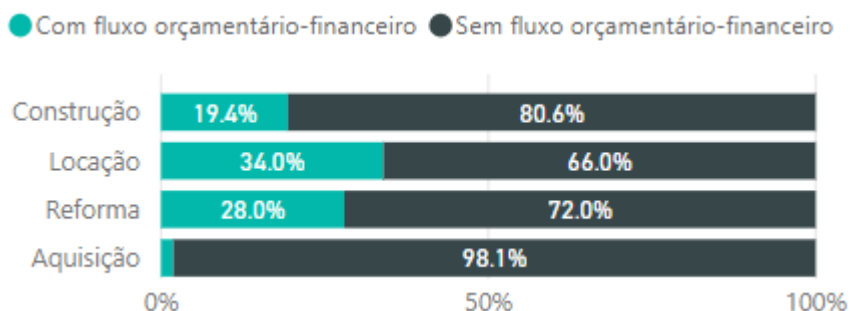
*Figura 5: Proporção das IFES que apresentaram fluxo orçamentário e aprovação superior nas decisões de investimento imobiliário*



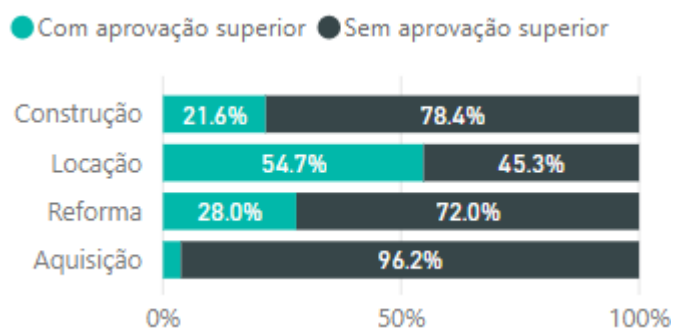
Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Já a figura abaixo indica a relação entre a presença de fluxo orçamentário-financeiro e aprovação superior por categoria de tipo de investimento imobiliário (aquisição, construção, reforma e locação):

*Figura 6: Investimentos imobiliários das IFES que apresentaram fluxo orçamentário e aprovação superior nas decisões de investimento imobiliário*







Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

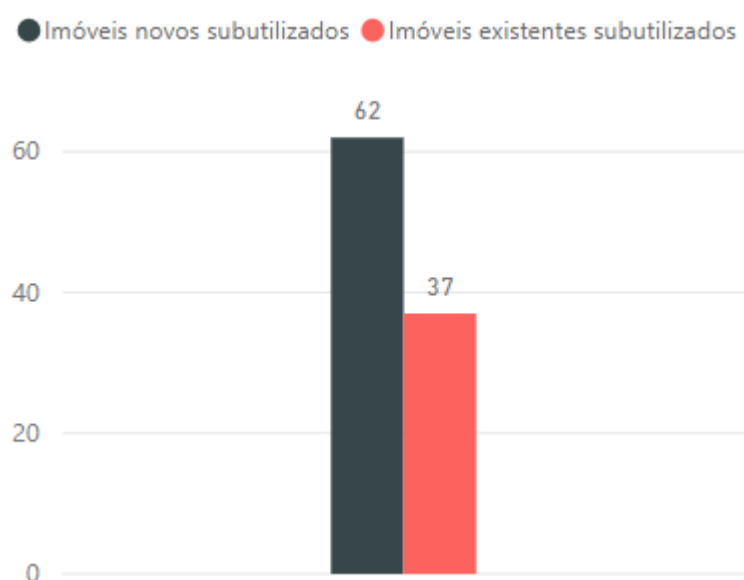
Observa-se, mais uma vez, falha maior de controle nas decisões de aquisição de um novo imóvel pelas instituições: de 53 processos de aquisição de imóveis, apenas 1 apresentou cronograma de desembolso e somente 2 passaram por aprovação prévia de órgãos superiores.

Os processos de obras de construção e reforma também apresentaram um baixo índice de aprovação de instâncias superiores e de fluxo financeiro-orçamentário, enquanto um pouco menos da metade dos processos de locação apresentaram adequado fluxo e apreciação superior prévia ao ato de locar.

### 2.1.2. Subutilização de 30% dos imóveis analisados e ausência de justificativas para a não conclusão de obras e reformas

Conforme informações levantadas e análises realizadas pela auditoria – de 322 imóveis presentes na amostra de 28 IFES – 62 imóveis construídos, adquiridos e locados pelas Universidades estão sendo subutilizados, além de 37 imóveis existentes em que se identificou capacidade ociosa. A figura abaixo indica essa situação:

Figura 7: Quantidade de imóveis novos e existentes subutilizados

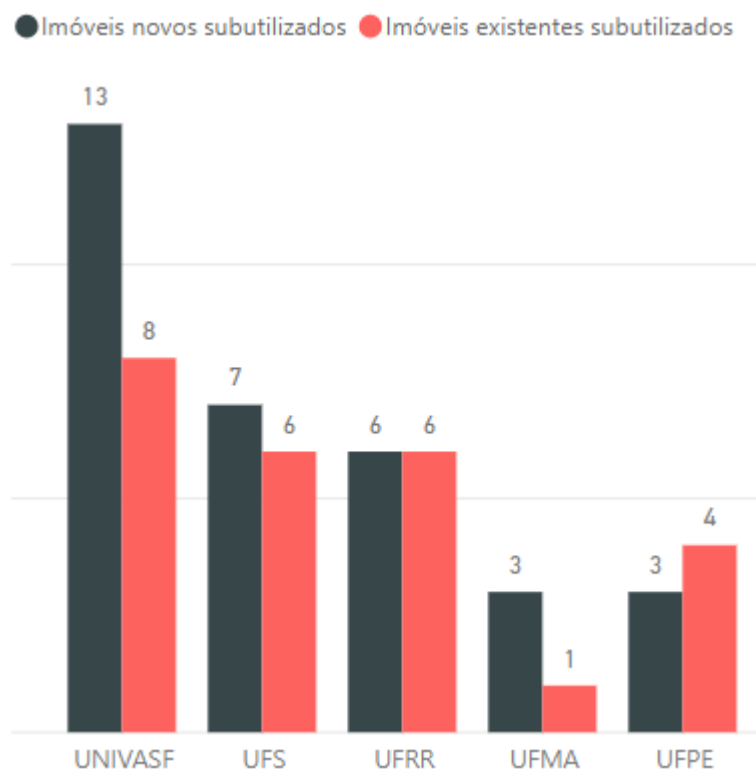


Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

A figura a seguir indica as 6 instituições que apresentaram a maior quantidade de imóveis novos e existentes subutilizados, considerando critérios de auditoria como: área construída e demanda

acadêmica (a *Figura 27* do Anexo I apresenta a quantidade de imóveis subutilizados por 17 IFES).

*Figura 8: IFES que apresentaram maiores quantidades de imóveis subutilizados*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Observa-se, assim, a necessidade de as decisões de adquirir, construir e locar serem precedidas de estudos que demonstrem a necessidade e adequação do investimento imobiliário a ser realizado, considerando sempre o aproveitamento de imóveis já existentes, de acordo com o princípio constitucional da economicidade.

A construção de novos imóveis sem o amparo de estudos de demanda prévios representa baixa racionalização do gasto público, ocasionando, conforme apontado na figura 8: imóveis novos subutilizados, tendo a situação agravada quando as IFES constroem em detrimento de já haver subutilização de imóveis próprios.

Diante desse cenário, fica evidente o impacto orçamentário causado pelas despesas de custeio advindas da construção e aquisição de novos imóveis sem o planejamento prévio, em que as despesas de capital são condicionadas basicamente à disponibilidade orçamentária.

A tabela abaixo apresenta valores dispendidos pela UNIVASF e UFPEL em imóveis que se encontravam subutilizados:

*Tabela 3: Exemplos de valores dispendidos por duas IFES em imóveis subutilizados*

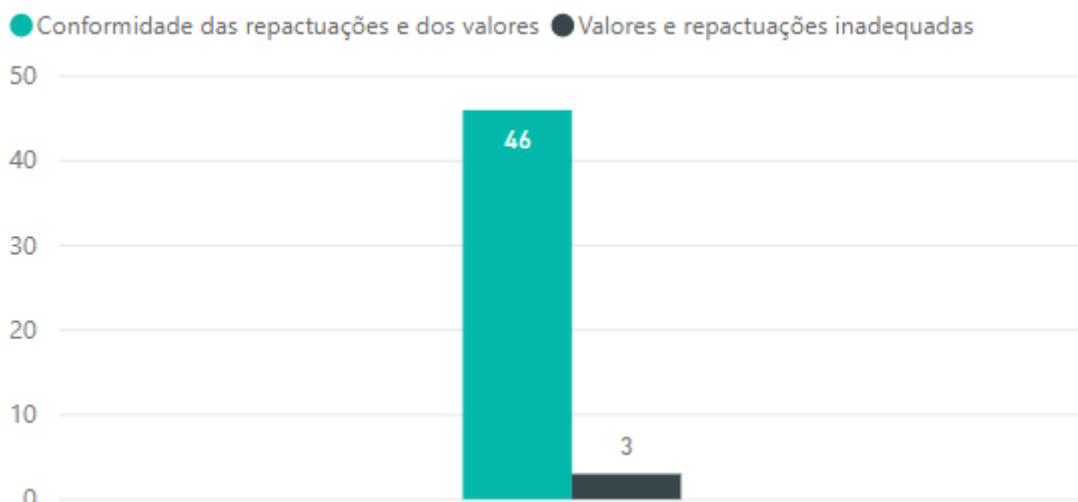
IFES	Áreas subutilizadas	Total dispendido em obras subutilizadas
UNIVASF	Salas de aulas e laboratórios	R\$ 55.860.986,11
UFPEL	Áreas administrativas e acadêmicas	R\$ 14.287.650,35

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditada

### 2.1.3. Adequabilidade dos valores pagos pelo aluguel de imóveis de terceiros – no que se refere à compatibilidade de valores de mercado e à repactuação periódica

A fim de avaliar se os valores de aluguéis pagos pelas universidades estariam superiores aos valores de mercado, foram analisados – em 28 IFES examinadas – 49 processos de locação, em que se verificou a adequabilidade dos valores repassados, a título de aluguel e de repactuações, de 46 espaços locados, conforme indicado na figura abaixo:

*Figura 9: Adequabilidade dos valores repassados pelas Universidade a título de aluguel de espaços físicos de terceiros*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Destaca-se aqui a boa prática da Universidade Federal de Pelotas que formaliza – quando da abertura dos processos locatícios – comissão composta por três membros (com formação nas áreas de engenharia e arquitetura) para elaborar laudo de avaliação do imóvel com estimativa do valor do aluguel.

A metodologia utilizada é descrita no laudo, contempla a utilização da NBR 14653 (avaliação de bens pelo método comparativo direto de dados de mercado); os dados utilizados para aferição do valor também são detalhados na forma de anexos ao documento.

As pesquisas de preços feitas pela UFPel são realizadas nas imobiliárias locais, classificados em jornais e sites especializados na comercialização de imóveis.

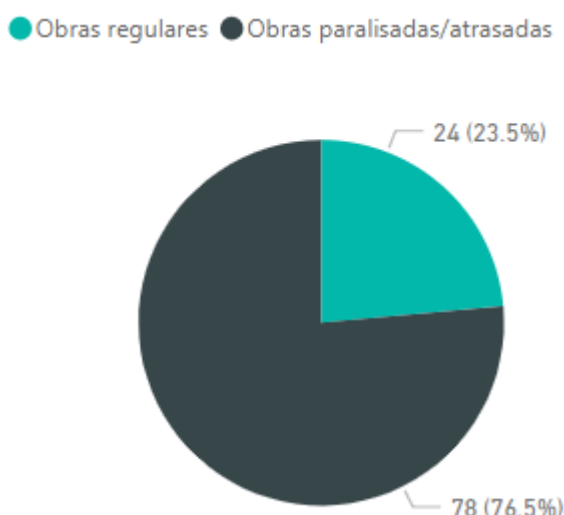
### 2.1.4. Obras atrasadas e paralisadas em 76% da amostra

A partir da análise das obras e reformas – realizadas, em sua grande maioria, com recursos do Reuni – observou-se que nem todas foram concluídas conforme planejamento realizado, ocasionando paralisações e atrasos injustificados.

Conforme mencionado no item 1.1, a ausência de estudos prévios à tomada de decisão contribui para paralisações e atrasos em obras e reformas, representando risco de prejuízos financeiros para as universidades..

O gráfico abaixo apresenta o número de obras paralisadas ou em atraso em 26 universidades públicas, em que se observou que mais de 76% das obras avaliadas estão paralisadas ou atrasadas:

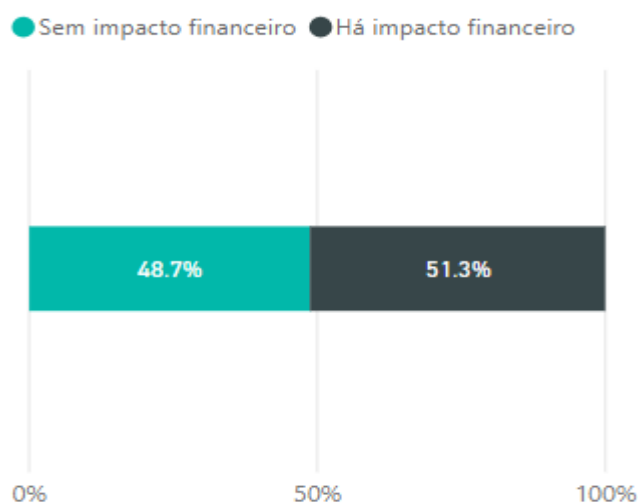
Figura 10: Quantidade de obras em atraso/paralisadas



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

As obras paralisadas ou em atraso geram impacto financeiro que advêm das despesas correntes de manutenção do imóvel, como serviços de limpeza, manutenção predial, guarda patrimonial e de intempéries e depreciação da obra. A figura abaixo indica a proporção percentual de obras que apresentaram impactos financeiros:

Figura 11: Obras paralisadas ou atrasadas que apresentaram impactos financeiros



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Observou-se que a ausência de justificativa detalhada das obras nos projetos básicos – que são documentos necessários à abertura dos processos licitatórios – e a falta de respaldo dos projetos por estudos de demanda contribuíram para os atrasos injustificados e as paralisações das obras.

Tabela 4: Destaques de achados de auditoria sobre Investimentos nos relatórios individuais por IFES (Detalhes no Anexo II)

IFES/Relatório	Descrição Sumária dos Achados
<b>UnB</b> 201800639	Obras paralisadas no valor de R\$ 6,37 milhões;

Cabe destacar que, embora a presente análise de investimentos imobiliários nas universidades esteja delimitada a obras executadas a partir do REUNI (aqui utilizado como marco temporal), o raciocínio apresentado se aplica ao planejamento de quaisquer obras recentes nas IFES. A realização de estudos prévio aos investimentos imobiliários possibilita a utilização racional dos recursos, garantindo a elaboração de projetos e orçamentos adequados às reais necessidades e, ao mesmo tempo, previne eventual subutilização das unidades construídas e despesas de manutenção decorrentes da própria execução da obra, a exemplo de limpeza, reparos e vigilância.

<b>UFCG</b>	201702627	Obras paralisadas ocasionando impactos financeiros e não financeiros
<b>UFPB</b>	201706626	Obras/reformas não concluídas, atrasadas ou equipamentos em deterioração
<b>UNIFAP</b>	201702597	a) Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 5 milhões; b) Obra de R\$ 2,4 milhões da casa do estudante concluída, mas sem utilização dada a ausência de projeto de urbanização.
<b>UFMA</b>	201702607	Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 24,7 milhões.
<b>UFRJ</b>	201702636	Paralisação e atraso nas obras do alojamento estudantil e do novo complexo acadêmico com gastos realizados de R\$ 89,7 milhões.
<b>UFAL</b>	201702595	Prédio do antigo Museu de História Natural em situação precária de utilização.
<b>UFF</b>	201702637	a) Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 49,6 milhões; b) Gasto de R\$ 11,2 milhões realizado em imóvel sem utilização

Há que se destacar ainda o impacto direto nas atividades finalísticas das

IFES. Independentemente do mérito ou qualidade dos projetos, as obras paralisadas causam, no mínimo, limitações às ações de ensino e projetos de pesquisa e extensão, cuja expansão da capacidade de infraestrutura não foi completada.

É válido ressaltar que é dever da SESu e da alta administração das IFES (*Reitoria, Conselhos Universitários, Decanatos de Administração*) o adequado processo de planejamento da expansão física universitária. O Decreto 9.665 de 2019 assim estabelece como competências da SESu:

*Art. 21. À Secretaria de Educação Superior compete:*  
*II - propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o PNE;*  
*VII - realizar e fomentar estudos voltados para o desenvolvimento do Sistema Federal de Ensino Superior;*  
*XIII - coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;*

Dessa forma, é imperativo que haja um protagonismo maior de atuação dessa Secretaria de Educação Superior por meio de formulação de estudos de necessidade de expansão física universitária aliada à supervisão da adequabilidade do planejamento orçamentário e financeiro das IFES.

## **2.2. Outorgas de uso dos espaços físicos para atendimento de demandas de serviços de natureza privada**

O macroprocesso “concessão de espaço físico” realizado pelas universidades por meio de outorga foi avaliado de acordo com os seguintes eixos de exame:

1) O processo de escolha dos outorgados dos espaços físicos, tendo em vista a prevalência do interesse público;

2) A execução contratual, relativamente à consonância com a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) e com o Decreto nº 3.725/2001 (que dispõe sobre a administração de bens imóveis da União).

Assim, buscou-se responder as seguintes questões de auditoria:

- *Em que medida o processo de escolha dos outorgados é feito de maneira a não beneficiar determinado particular e com prevalência do interesse público?*
- *Em que medida os contratos de outorga de espaços físicos são formalizados de acordo com os ditames legais e possuem adequado controle quanto ao seu acompanhamento da execução?*

Vale ressaltar que a análise envolveu uma amostra total de 329 cessões de espaços físicos realizadas por 28 Instituições Federais de Ensino Superior, no entanto, devido às especificidades e à limitação de escopo de cada unidade auditada, o tamanho da amostra variou conforme o critério e o teste de auditoria realizado, conforme indicado abaixo:

*Tabela 5: Teste de auditoria x amostra avaliada*

<b>Critério de auditoria avaliado</b>	<b>Amostra de IFES</b>	<b>Amostra de Processos</b>
Estudo de demanda prévio à outorga	21	213
Previsão contratual de correção monetária	19	162
Previsão de ressarcimento de despesas comuns	17	143
Ausência de formalização contratual	22	226
Inexigibilidade e dispensa sem parecer	14	123
Conformidade do valor da cessão	22	303
Recolhimento dos valores	19	277
Contratos sem aprovação da procuradoria	23	189
Outorgas com contratos expirados	22	242
Ausência de fiscal de contrato	13	128

Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

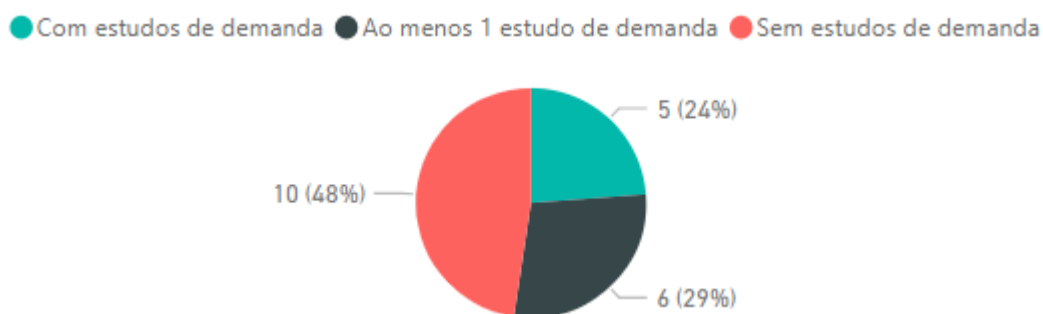
### **2.2.1. Falhas de Planejamento das outorgas de espaços físicos nas universidades relacionadas à ausência de estudos de demanda, de formalização contratual e de pareceres em processos de inexigibilidade**

#### Ausência de estudos de demanda de serviços para as outorgas

Considerando 213 processos de outorga de espaços físicos das 21 universidades avaliadas, constatou-se a inexistência de estudos para analisar a demanda por espaços físicos ou por serviços a serem prestados à comunidade acadêmica, total ou parcialmente, em 76% das IFES.

Conforme indicado na figura abaixo, 10 IFES não apresentaram quaisquer estudos de demanda de serviços relativos às outorgas de espaços físicos, 6 apresentaram ao menos 1 estudo e apenas 5 IFES sempre condicionam à outorga ao prévio estudo de demanda (a *Figura 28* do Anexo I indica, por IFES, o percentual de processos de outorga que apresentaram estudos de demanda prévios).

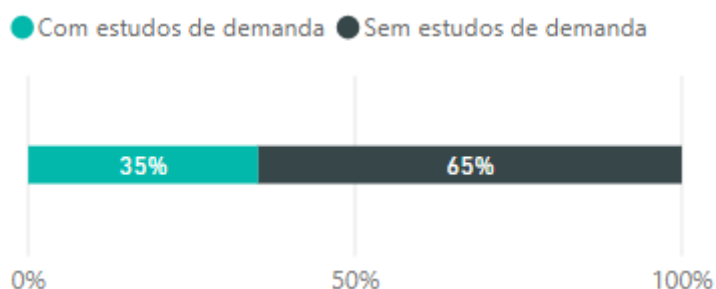
Figura 12: IFES que apresentaram estudos de demanda de serviços para as cessões de espaços físicos por outorga



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

A figura abaixo detalha a quantidade de outorgas realizadas por essas IFES que não realizaram levantamento prévio de demanda de serviços – aproximadamente 65% das 213 outorgas analisadas.

Figura 13: Relação percentual de processos de outorgas que foram realizadas sem realização de estudo de demanda prévio



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Um diagnóstico correto sobre a necessidade de serviços a serem disponibilizados subsidia e justifica novos processos de outorga, tendo como base a demanda estimada do público-alvo e a localização do espaço físico cedido. Os estudos de demanda, nesse caso, voltar-se-ia exclusivamente à comunidade acadêmica, devendo ser outorgado somente serviços de seu interesse.

A implantação dessa ação vai ao encontro dos princípios da Administração Pública inseridos no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, como finalidade, motivação, razoabilidade, interesse público e eficiência.

Tabela 6: Destaques de achados de auditoria sobre gestão de outorgas nos relatórios individuais por IFES (Detalhes no Anexo II)

IFES/Relatório	Descrição Sumária dos Achados
<b>UnB</b> 201800639	a) Ausência de pagamento pelo CEBRASPE pelo uso de bens imóveis e móveis, gerando prejuízo de R\$ 16,57 milhões b) Outorgas: processos não formalizados, contrapartidas abaixo do valor de mercado e

Dessa forma, o estabelecimento de critérios objetivos para analisar a demanda da comunidade acadêmica permite melhor juízo de conveniência quanto à necessidade da cessão e evita as cessões de espaços desnecessárias ou desarrazoadas perante os objetivos da entidade.

Ausência de pareceres das Procuradorias Jurídicas em cerca de 12% dos processos de inexigibilidade de licitação

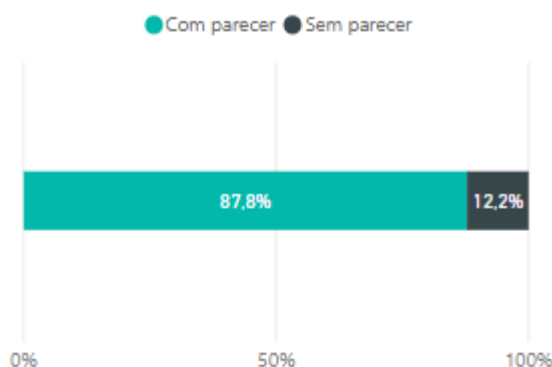
UFMA	201702607	Cessão não onerosa a 84 prestadores de serviços de natureza privada
UNIFAP	201702597	Cessão não onerosa de espaço físico por meio de convênio
UFPB	201702626	Outorgas formalizadas com valores consideravelmente abaixo de mercado
UFMA	201702607	utilização indevida de convênio nas cessões
UFMA	201702607	Outorgas: ausência de pagamentos e de parâmetros para se estabelecer valores das contrapartidas

A realização de dispensa ou inexigibilidade de licitação para exploração de espaço público por particulares só deve ser adotada excepcionalmente, conforme art. 2º da Lei 8.666/1993.

Destaca-se aqui como importante requisito trazido pela Lei de Licitações na formalização dos processos de inexigibilidade: a presença de parecer da procuradoria jurídica nos processos.

Conforme apresentado na figura abaixo, de 123 processos de inexigibilidade de licitação em outorgas analisados, 15 não foram fundamentados por pareceres técnicos da Procuradoria Jurídica (a Figura 30 do Anexo I indica por IFES o percentual de processos de inexigibilidades e dispensas que não apresentaram o devido parecer jurídico).

*Figura 14: Processos de inexigibilidade e dispensas não fundamentados por parecer da Procuradoria Jurídica das Universidades*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Vale ressaltar que a manifestação da procuradoria jurídica da Universidade – ausente em 15 processos de outorga de espaços físicos analisados – se torna importante por possuir o condão de recomendar a extinção de ato administrativo falho, caso se constate a existência de defeitos jurídicos, podendo evitar eventuais prejuízos financeiros à Unidade.

Ausência de formalização contratual nas permissões de uso de espaço físico por 42% das universidades avaliadas

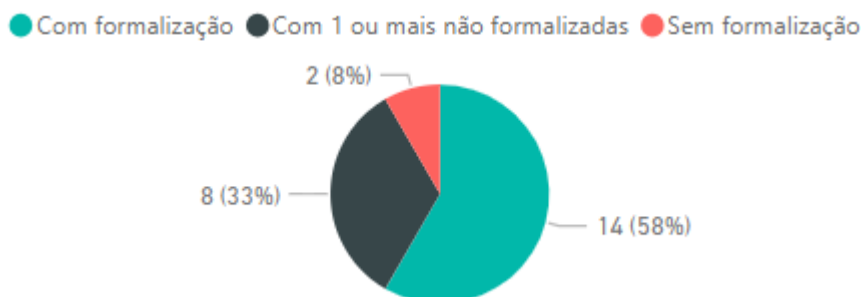
A necessidade de licitação em concessão de espaços físicos é mencionada na Lei de Licitações e em normativos específicos, como a Lei 6.120/1974 e o Decreto 3.725/2001.

Dessa forma, entende-se como imprescindível para o adequado planejamento das cessões de espaço físico por meio de outorga: o procedimento licitatório prévio e a respectiva formalização contratual.



Ao se examinar 236 processos de outorga de 22 universidades públicas, observou-se que 2 instituições não apresentaram quaisquer formalizações contratuais para as suas cessões e 14 instituições apresentavam amparo contratual para todas as suas outorgas, conforme indicado pela figura abaixo (a *Figura 27* retrata as IFES que apresentaram outorgas realizadas sem a formalização de contratos e com contratos expirados):

*Figura 15: IFES que formalizaram contratos de outorga*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

A formalização precária de termos de permissão de uso sem o devido processo licitatório impossibilita: (i) que as universidades avaliem a proposta mais vantajosa para a contratação sob uma ótica de lisura e transparência dos atos administrativos; (ii) a formalização dos processos com parecer jurídico – conforme enunciado na Lei 8.666/93, art. 38, inc. VI; (iii) a designação de fiscais para avaliar e fiscalizar a execução do contrato; dentre outras garantias presentes quando da realização de um procedimento licitatório, quer seja com competição, quer com dispensa ou inexigibilidade.

Outrossim, a ausência de contratos vigentes para permissionários de uso de espaços físicos das universidades também indica grave falha de controle: a utilização de espaços públicos não respaldada sequer por formalizações contratuais impossibilita que a administração pública fixe direitos e deveres ao permissionário, indique cláusulas exorbitantes, a fim de se estabelecer a supremacia do interesse público, além de outras garantias inerentes aos contratos administrativos.

Nesse sentido, é imperativo que as IFES, observada a conveniência de cada outorga quanto à utilidade que proporcionam a suas atividades finalísticas e ao seu público, regularize todos os seus processos de outorgas de espaços físicos – mediante a realização de processos licitatórios, formalização de contratos administrativos e com a devida manifestação da Procuradoria Jurídica em cada processo – por meio de cronograma a ser estabelecido pelos gestores patrimoniais das universidades, de maneira que não se afete a continuidade dos serviços e não prejudique a comunidade acadêmica.

### **2.2.2. Fragilidade na execução contratual das outorgas de espaços físicos, a exemplo ausência de correção monetária e de previsão de ressarcimento de despesas comuns**

Com relação à execução das outorgas de uso de espaços físicos, foram avaliadas, principalmente, a legalidade dos contratos firmados com os demais entes públicos ou privados, sob o enfoque:

- De estudo de necessidade;
- De impacto na força de trabalho;
- Dos requisitos e acompanhamento contratual; e

- Da apropriação dos recursos decorrentes desses contratos.

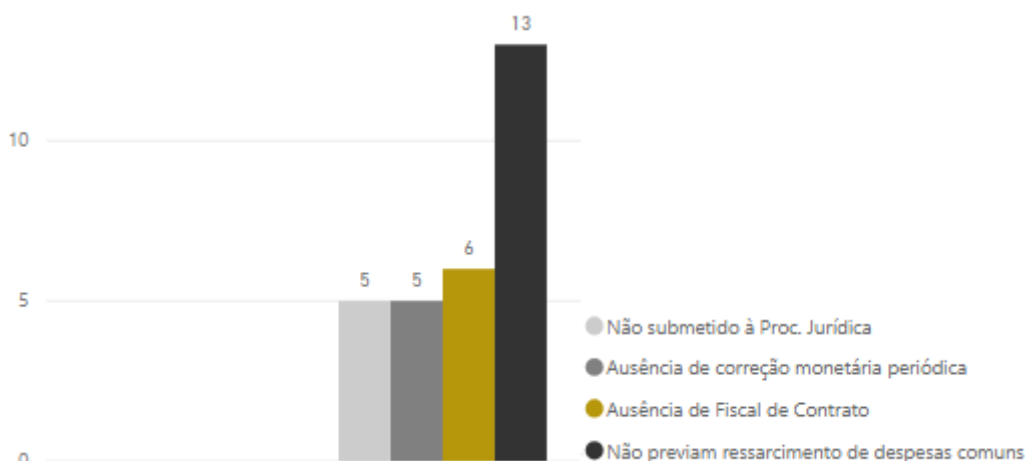
Impropriedades contratuais nos contratos de outorga de espaços físicos em cláusulas que implicam eventual impacto financeiro, em mais de 50% das unidades auditadas

A Lei 8.666/93 traz, em seu art. 55, cláusulas mínimas que devem constar nos contratos administrativos e o Decreto 3.725/200, que dispõe sobre a administração de bens imóveis da União, também enumera requisitos contratuais que devem ser impostos aos contratos de outorga, destacando-se as cláusulas de:

- Repactuação periódica de valores a receber de acordo com índices oficiais de inflação;
- Ressarcimento de despesas comuns (água e energia, por exemplo);
- Participação proporcional nas despesas de manutenção, conservação e vigilância do prédio;
- Designação de fiscal de contrato;
- Previsão de penalidades.

Nesse sentido, ao se avaliar a adequabilidade dos contratos de outorgas das IFES examinadas, observou-se as seguintes impropriedades contratuais (o número indicado representa a quantidade de Instituições que apresentaram irregularidades):

*Figura 16: Número de IFES que apresentaram impropriedades nos contratos de outorga<sup>5</sup>*

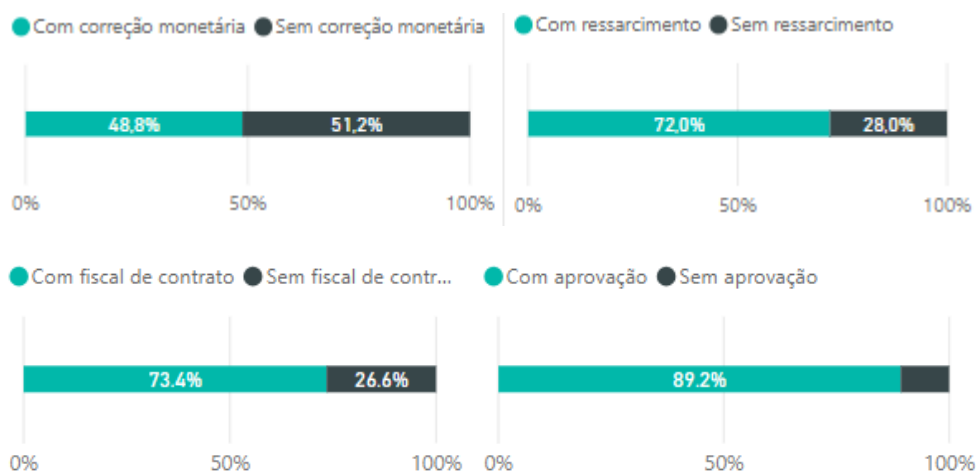


Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

A figura abaixo apresenta a proporção dos processos de outorga que não apresentaram: correção monetária periódica, previsão de ressarcimento de despesas comuns, fiscais de contrato e contratos aprovados pela procuradoria jurídica da instituição:

<sup>5</sup> Ressalta-se, novamente, que dada a limitação de escopo, a amostra variou de acordo com a impropriedade detectada, o anexo I apresenta a relação completa entre: IFES auditada, impropriedade detectada e amostra analisada.

*Figura 17: Relação percentual de processos de cessão de espaço físico das IFES que não apresentaram: cláusulas de correção monetária periódica e de ressarcimento de despesas comuns, fiscais de contrato e aprovação contratual pela procuradoria jurídica<sup>6</sup>*

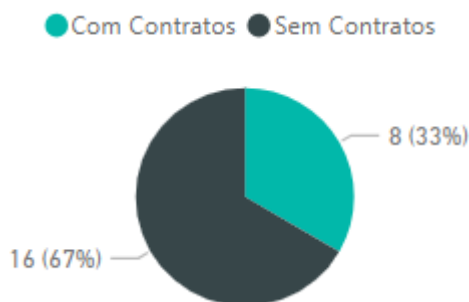


Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

67% das IFES apresentaram casos de não formalização de contratos ou contratos expirados

Outra impropriedade grave detectada nas IFES é a ausência de formalização contratual para a ocupação de espaço físico pelos outorgados ou a utilização de espaço físico mediante contratos expirados, conforme apontado na figura 18:

*Figura 18: Quantidade de IFES que apresentaram casos de não formalização de contratos de outorga ou contratos expirados*

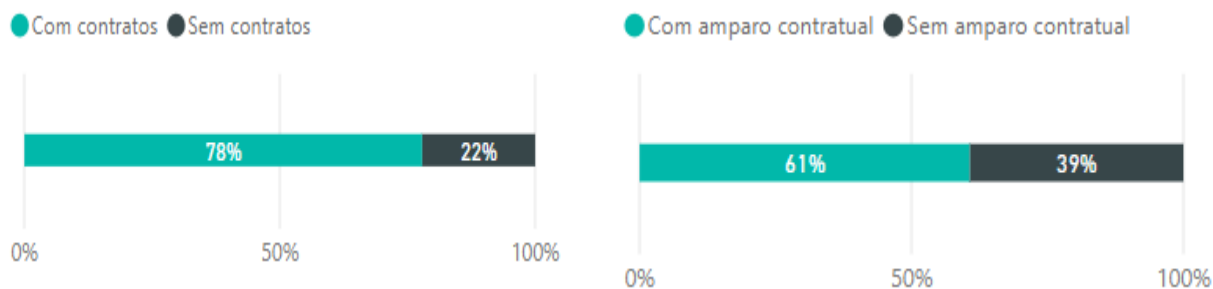


Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Os gráficos das figuras 19 e 20 quantificam os espaços públicos cedidos sem amparo contratual por essas universidades:

*Figura 19: Relação percentual de processos de outorgas realizadas sem a formalização de contratos*

<sup>6</sup> Essas impropriedades contratuais estão destacadas - por IFES - no Anexo I.



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

*Figura 20: Outorgas que apresentaram contratos expirados*

Conforme já mencionado, a adequada formalização contratual das cessões de espaço físico permite que a administração pública estipule suas garantias e fixe direitos e deveres ao permissionário, de modo a se evitar situações de prejuízos financeiros à União.

Irregularidades apresentadas como ausência de amparo contratual e de correção monetária periódica assim como a não previsão de ressarcimento de despesas comuns por parte dos cessionários de espaços físicos:

- Afetam negativamente as receitas da unidade, afetando, em um cenário macro, o equilíbrio das contas da União;
- Favorecem financeiramente empresas particulares frente outras do mercado que não possuem “subsídio” governamental;
- E onera – em alguns casos – exclusivamente o poder público que arca com todos os custos de espaço físico do outorgado.

#### Ausência de critérios para estabelecer valores de cessão de espaço físico

Observou-se – em parte dos processos de outorga de espaços físicos constantes da amostra analisada – a ausência de laudos técnicos ou levantamentos de valores realizados pelas IFES a fim de verificar a compatibilidade dos valores cobrados dos outorgados com os valores de mercado.

Fazer a avaliação de um imóvel a fim de alugá-lo é fundamental para estipular um preço justo para o espaço. Dado o número de outorgas de espaço físico presentes nos campi universitários, a elaboração de um laudo de avaliação é imprescindível a fim de se realizar:

- Pesquisa de mercado: com o intuito de se obter uma amostragem dos valores de imóveis na região urbana (ou de outros campi) considerando as semelhanças de características dos imóveis;
- Análise estatística dos preços praticados: para determinar prováveis intervalos de valores a serem cobrados.
- Licitação: fixando valor mínimo justo aceitável, com possível ganho adicional em função do valor ofertado pelos licitantes.

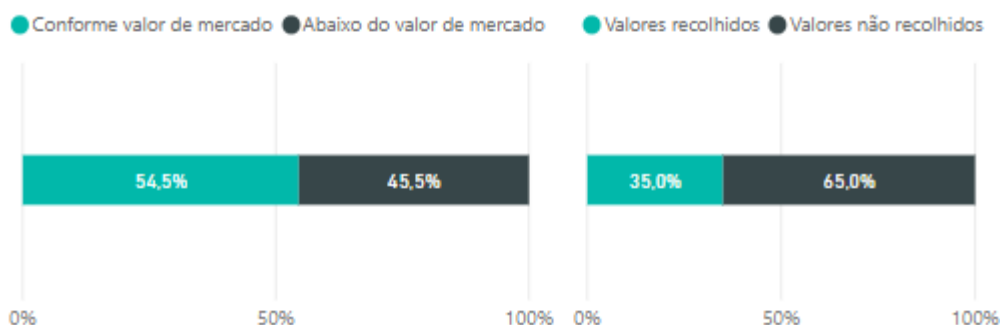
O fato de os Termos de Permissão de Uso analisados não serem respaldados por laudos técnicos, que permitam dimensionar o valor justo a ser recebido, possibilita que as universidades incorram em perdas de suas receitas correntes, além de eventuais favorecimento e vantagens indevidas a terceiros, decorrente de pagamentos a preços menores que o devido.

Observa-se, conforme indicado pela Figura 16, que 54,5% das IFES analisadas apresentaram em seus contratos de outorga situações de repasses mensais abaixo dos valores de mercado, evidenciando-se, mais uma vez, a perda de receita pelas IFES e, conseqüentemente, da União.

Outro dado relevante apresentado pela figura abaixo diz respeito à quantidade de instituições que não realizam recolhimento tempestivo dos valores advindos de todas as suas cessões de espaços físicos.

A segunda parte do relatório apresenta o detalhamento tanto dos contratos e outorga formalizados com repasses abaixo do valor de mercado quanto das outorgas que não estão realizando o recolhimento devido.

*Figura 21: Percentual de IFES que apresentaram situações: de não recolhimento de valores ou de valores de outorga abaixo do valor de mercado*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

A figura abaixo indica que as IFES não realizaram o recolhimento dos repasses mensais devidos de 44% dos cessionários analisados.

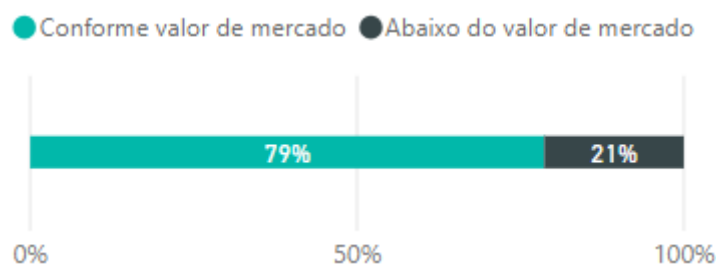
*Figura 22: Outorgas de espaços físicos cujos repasses não foram recolhidos*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

No que se refere aos valores repassados pelos permissionários, constatou-se – a partir de uma análise de 303 contratos analisados – que 21% das outorgas apresentaram repasses abaixo do valor de mercado, conforme indica a figura 21.

*Figura 23: Relação de outorgas que apresentaram contrapartidas onerosas abaixo do valor de mercado*



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Foi possível identificar, em 3 universidades avaliadas, o prejuízo decorrente da discrepância de valores existente entre o que foi cobrado mensalmente dos outorgados e o valor de mercado.

Dessa forma, a tabela 1 consolida o prejuízo identificado – em 2016 e 2017 – nos valores repassados pelos outorgados (presentes na amostra) da UFMS, da UFPB e da UnB.

*Tabela 7: Prejuízo decorrente de outorgas formalizadas com contrapartidas abaixo do valor de mercado nos anos de 2016 e 2017*

IFES	Amostra	Valor abaixo de mercado	Prejuízo
UFMS	11	5	530,050.73
UFPB	82	4	677,298.93
UNB	25	23	2,200,000.00
<b>Total</b>	<b>118</b>		<b>3,407,349.66</b>

Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

É importante mencionar que a amostra em comento e o montante levantado referem-se apenas a parte das cessões dessas 3 instituições, de modo que não foi levantado o prejuízo decorrente dos valores pagos a menor do universo dos outorgados de todas as IFES.

Assim, dado o prejuízo em potencial resultante da defasagem de valores locatícios dos imóveis comerciais das IFES, é necessário que os gestores considerem, nos editais dos procedimentos licitatórios e contratos de permissão de uso futuros, como valores de referência para as contrapartidas onerosas mensais dos permissionários, os valores de mercado, sem prejuízo dos ajustes que devem ser realizados nos 21% dos contratos de outorga que apresentaram valores abaixo de mercado e a devida apuração de responsabilidade.

### **2.2.3. Outros achados pontuais de destaque no tocante ao planejamento e gestão de outorgas de espaços**

Na Universidade de Brasília – UnB, ausência de pagamento, pelo CEBRASPE [organização social derivada do CESPE], pelo uso de bens móveis e imóveis da FUB e pagamento parcial em relação aos bens intangíveis

Constatou-se – a partir de informações do relatório da Auditoria Interna da FUB 201704 – que não houve comprovação de pagamentos em decorrência da cessão onerosa de bens imóveis prevista no Contrato de Gestão nº 01/2014, gerando um débito de R\$ 16,57 milhões de reais.

Nesse caso, foi recomendado à alta administração e às instâncias de governança imobiliária, especialmente aos Conselhos Diretor e de Administração da UnB, formalizar contratos e

recolher os valores devidos pelo CEBRASPE em favor da FUB relativos aos bens móveis, imóveis e intangíveis.

#### **2.2.4. Boa prática de outorga de uso de espaço físico pela UTFPR**

UTFPR outorga uso de espaços físicos disponíveis, buscando complemento de recursos para o ensino, pesquisa e extensão

A UTFPR possui um contrato de arrendamento de parte (60 hectares) – aproximadamente 1/3 da sua fazenda experimental localizada em Dois Vizinhos/PR. O contrato garante uma contrapartida média de R\$ 90.000,00/ano, além de acesso aos maquinários de propriedade do arrendatário pelos alunos da UTFPR, a fim de complementar o ensino, pesquisa e extensão. Também foi objeto de outorga o uso de um galpão equipado para produção de frangos de corte, proporcionando uma arrecadação média de R\$ 9.000,00/ano.

Por meio da Deliberação nº 04/2016 COUNI, a UTFPR estabeleceu uma “Tabela de Arrecadação” para locação de ambientes físicos, esportivos e residenciais e prestação de serviços laboratoriais.

Tais práticas são relevantes, pois reduzem a ociosidade dos bens de capitais (terrenos, imóveis e equipamentos) disponíveis na Universidade e proporciona recursos para o reforço das atividades acadêmicas

### **3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A gestão de uso dos espaços físicos pelas universidades se torna relevante não só pela materialidade dos imóveis de propriedade da universidade, mas pela relação que a gestão imobiliária guarda, direta ou indiretamente, com seus objetivos estratégicos de ensino, pesquisa e extensão.

Os apontamentos relativos às deficiências na gestão imobiliária nas universidades públicas, ou seja, na administração da gestão e uso dos espaços físicos, têm relevante impacto patrimonial, financeiro e operacional nas instituições. A análise dos relatórios consolidados das auditorias realizadas nas Universidades Federais revelou um ambiente de gestão carente de capacidades necessárias para a responsabilidade com o patrimônio público envolvido.

Quanto às iniciativas de investimento imobiliário (aquisições, construções, reformas e aluguéis), apresenta-se nas avaliações consolidadas disseminada ausência de planejamento e estudos para tomada de decisão, o que representa carência de informações para coordenação das demandas presentes e futuras de recursos de infraestrutura, impactando fortemente o orçamento e as finanças das IFES. Além disso, apontamos fragilidades de governança como a ausência de aprovação de projetos pelas altas instâncias de responsabilidade das IFES. Como consequência, verificou-se relevantes níveis de sub aproveitamento do espaço físico e paralisação de obras, com consequente aumento dos custos envolvidos na manutenção dos espaços subutilizados ou em função de obras paralisadas.

Em relação à outorga de espaços físicos nas Universidades, constatou-se, dentre outras impropriedades: (i) ausência de estudos de demanda por serviços a serem disponibilizados à comunidade acadêmica; (ii) processos de cessão: parcialmente formalizados ou não disponíveis e sem parecer da Procuradoria jurídica, contratos com prazo de vigência expirados e sem

cláusulas obrigatórias relativas a cobranças de taxas de despesas comuns; (iii) instrumentos inadequados para a formalização da cessão, como convênios; (iv) valores pagos pelos permissionários abaixo do valor de mercado.

As desconformidades e irregularidades mostram desarranjo de governança de forma disseminada nas IFES avaliadas, com implicações significativas na gestão, culminando em prejuízos às operações finalísticas de ensino, pesquisa e extensão, além dos impactos orçamentários e financeiros. Como evidência, reforça-se o percentual significativo de investimentos realizados sem aprovação de instâncias superiores dentro da própria instituição.

O cenário apresentado tem causas sistêmicas vinculadas à regulamentação interna do assunto nas IFES, considerando a autonomia universitária, agravado por fatores normativos e operacionais aos quais as instituições avaliadas estão submetidas. Ou seja, o quadro apresentado supera o de um diagnóstico de simples problemas esparsos decorrentes de não atendimento a rotinas legalmente estabelecidas, ou por falta de capacidade operacional.

Em muitos casos, verificou-se que a tomada de decisão nas oportunidades de investimentos em infraestrutura e de outorga de espaços físicos apresentam carências de informações para a contratação e para a gestão das fases de execução, fatos que – por si só – já caracterizam eventual responsabilização dos gestores.

Os dados apresentados trazem indicadores de que a escolha de alocação de recursos de muitas IFES tende a não priorizar a organização de processos e recursos humanos para a administração do valioso patrimônio imobiliário à sua disposição, com a condução do processo feita em várias ocasiões sem a devido zelo necessário para a gestão de recursos públicos. Sobre isso, destacamos os indicativos de responsabilização recomendados nos relatórios individuais para os casos concretos apurados.

Fatores decorrentes de políticas e regras orçamentárias e financeiras do Governo Federal são apontados como causas para as ocorrências citadas nos relatórios analisados. Isso significa dizer que, na prática, políticas de expansão e normas de distribuição de recursos às IFES, assim como os fatores limitadores ao retorno das rendas de outorgas aos orçamentos das instituições, tem interferência nessa realidade apresentada.

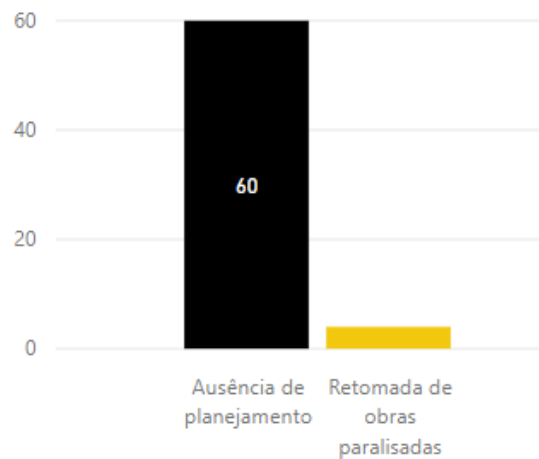
A relação das IFES mais especificamente com a Secretaria de Educação Superior - SESU do Ministério da Educação, que administra os mecanismos principais dos fluxos de recursos orçamentários e financeiros às Instituições é um fator a ser considerado para exploração de causas sistêmicas, externas às IFES, e que tem repercussão nos arranjos internos de governança das Universidades. Destaca-se com isso o risco de haver nível insuficiente de conhecimento, por parte da SESU, sobre o comprometimento das instituições com projetos que demandaram recursos do Orçamento-Geral da União. Assim, como providência, auditoria em andamento avalia aspectos desse relacionamento.

Por fim, destacamos que no âmbito de cada trabalho de auditoria consolidado nesse documento foram pactuadas recomendações para tratar da gestão das IFES sobre o tema e para dar soluções aos casos concretos identificados.

O conjunto de recomendações envolve as dimensões estruturante, a exemplo de melhoria de aspectos de governança e controles internos discutidos com cada IFES, assim como indicativos de recuperação de valores para prejuízos estimados, apuração de responsabilidades, medidas corretivas e mitigação dos efeitos de situações críticas como obras paralisadas e instalações subutilizadas.

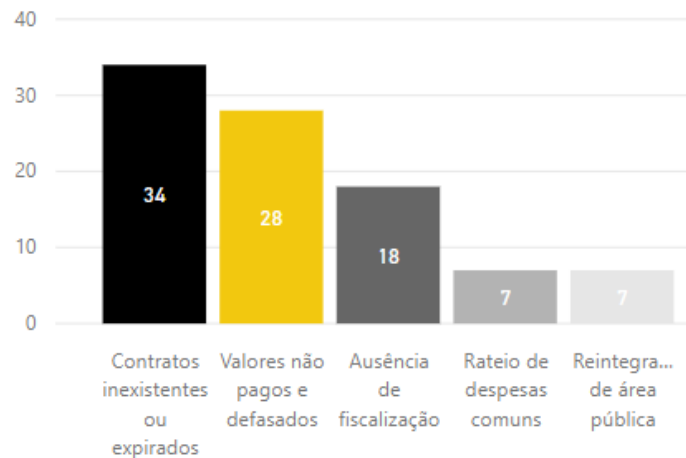
*Figura 24: Quantidade de recomendações da CGU de acordo com as impropriedades de investimentos imobiliários identificadas*





Fonte: Elaborado pela CGU

*Figura 25: Quantidade de recomendações da CGU de acordo com as impropriedades de cessões de espaços físicos identificadas*



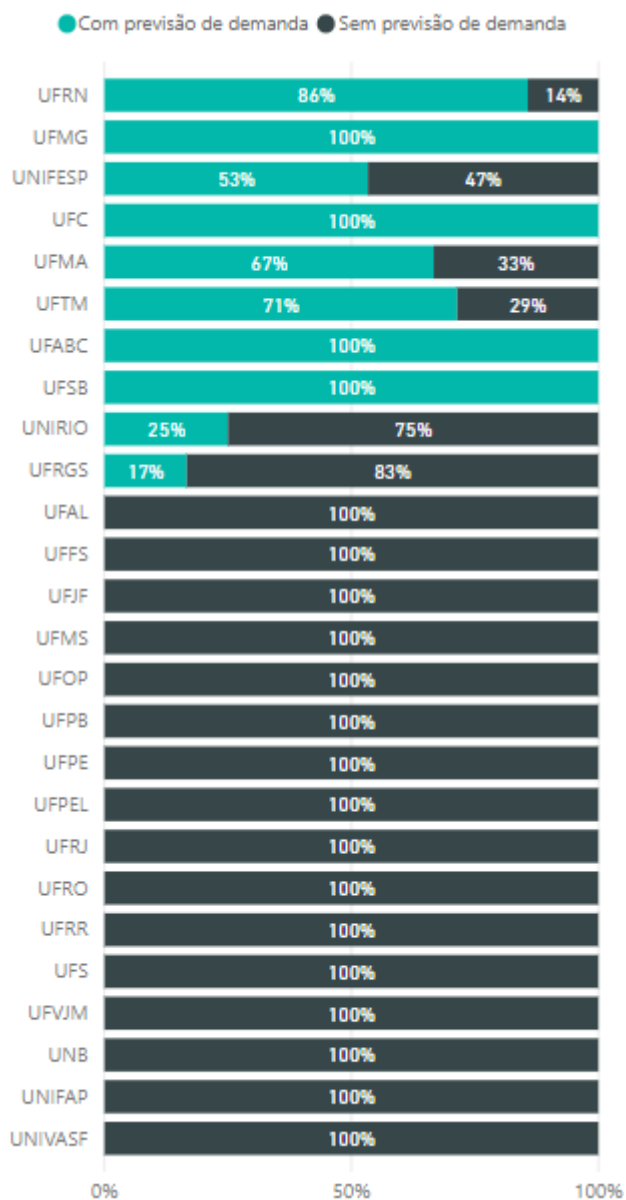
Fonte: Elaborado pela CGU

Destacamos soluções pactuadas com as IFES para a realização de estudos de demanda prévio ao início de uma obra/reforma, para mitigação de erros de formalização contratual nas outorgas de espaços físicos, além de se recomendar – em situações específicas – a instauração de procedimento disciplinar a fim de apuração de responsabilidades e reposição de valores nos casos das cessões de espaços físicos em que não havia recolhimento de valores, por exemplo.

# Anexo I

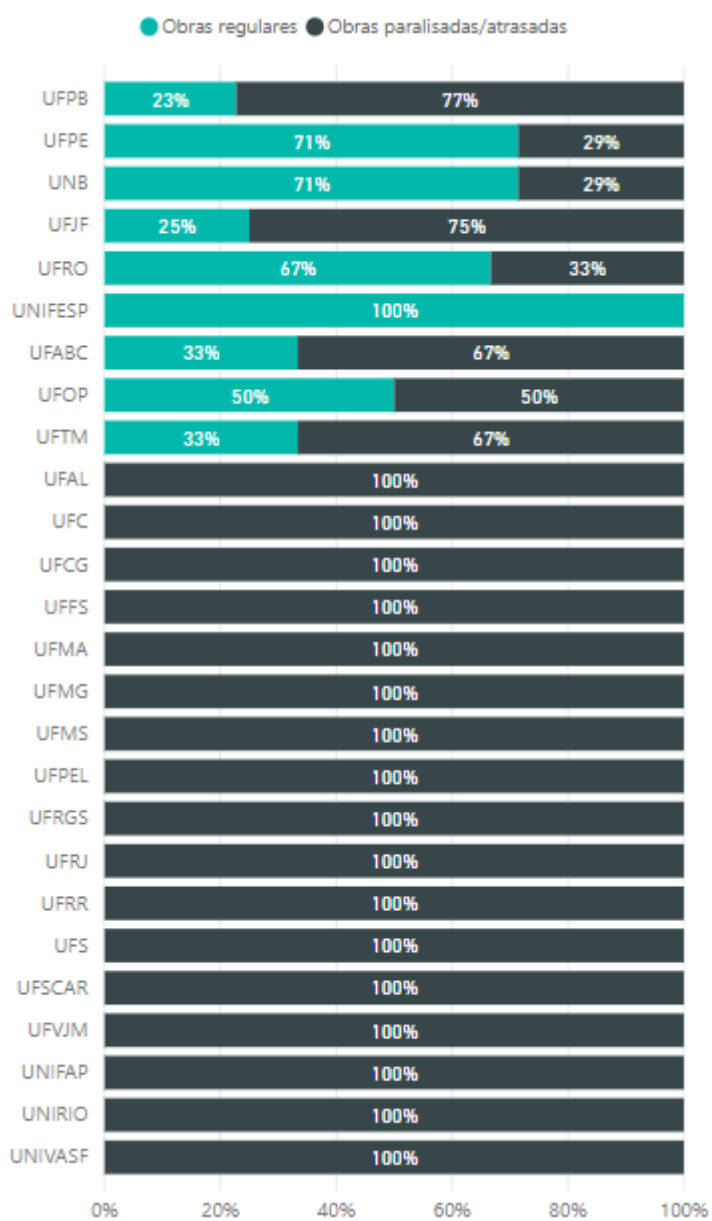
## 1. Investimentos Imobiliários:

Figura 26: Relação de investimentos imobiliários por IFES (construção, reforma, aquisição e locação) que apresentaram estudos de demanda prévios



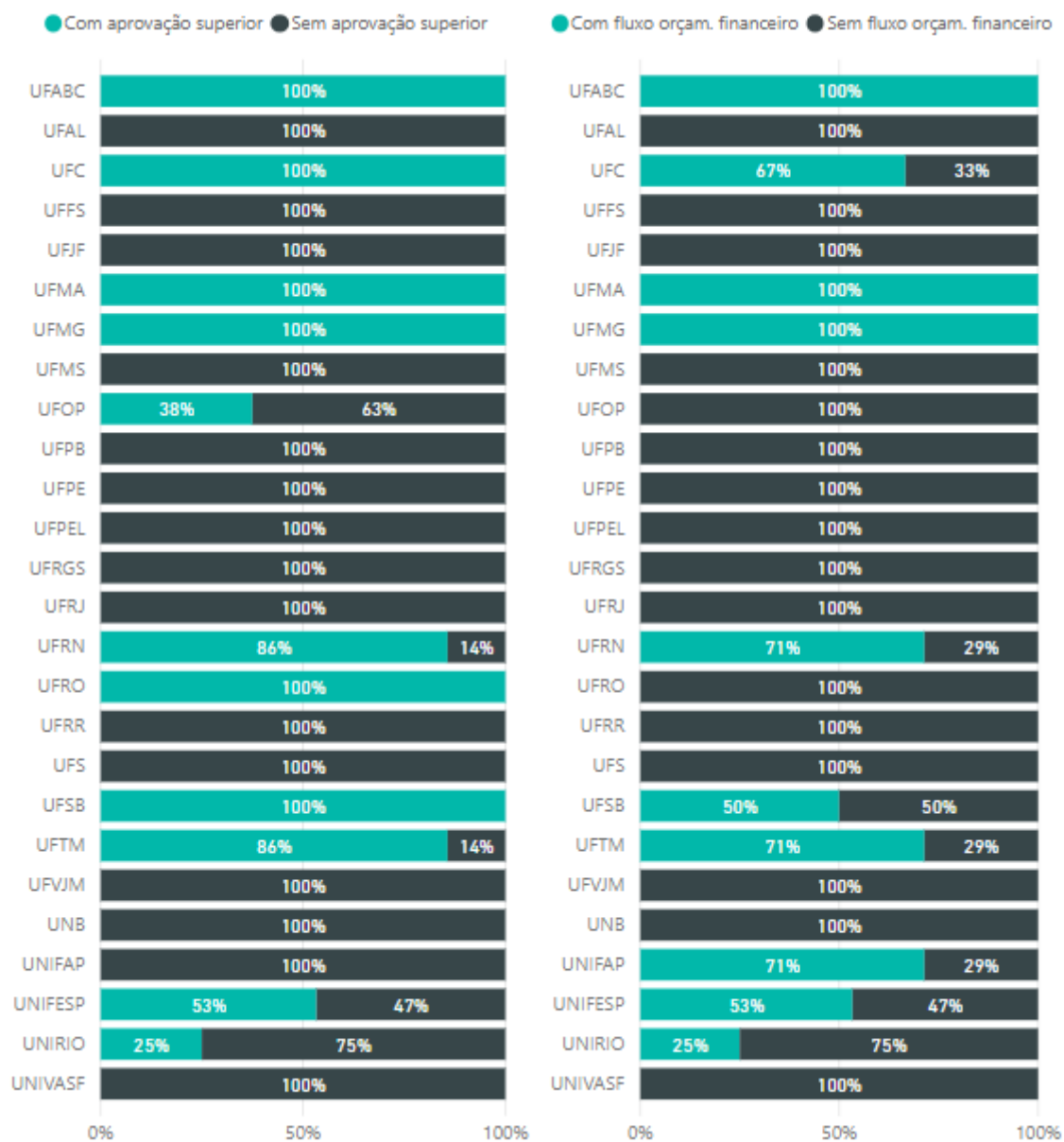
Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Figura 27: Relação de obras em atraso/paralisadas por Instituição Federal de Ensino



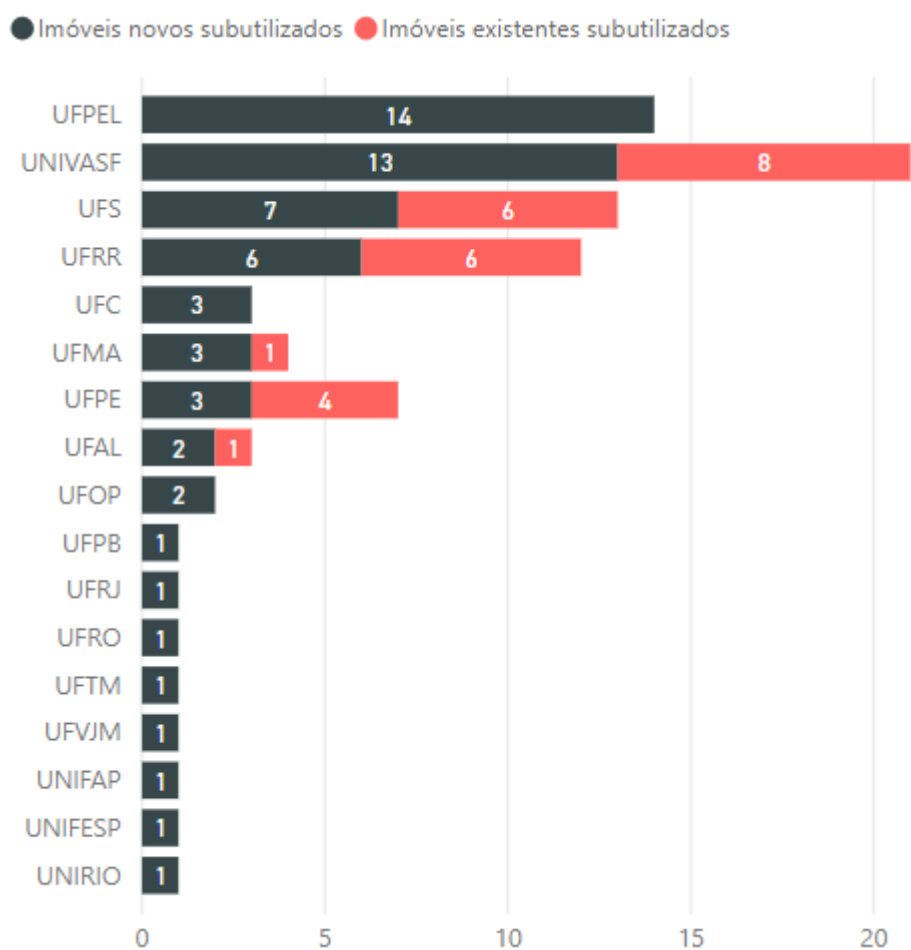
Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Figura 28: Percentual de investimentos imobiliários (aquisição, construção, reforma e locação) – por IFES – que apresentaram fluxo orçamentário e aprovação superior (Reitoria/Conselho de Administração)



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

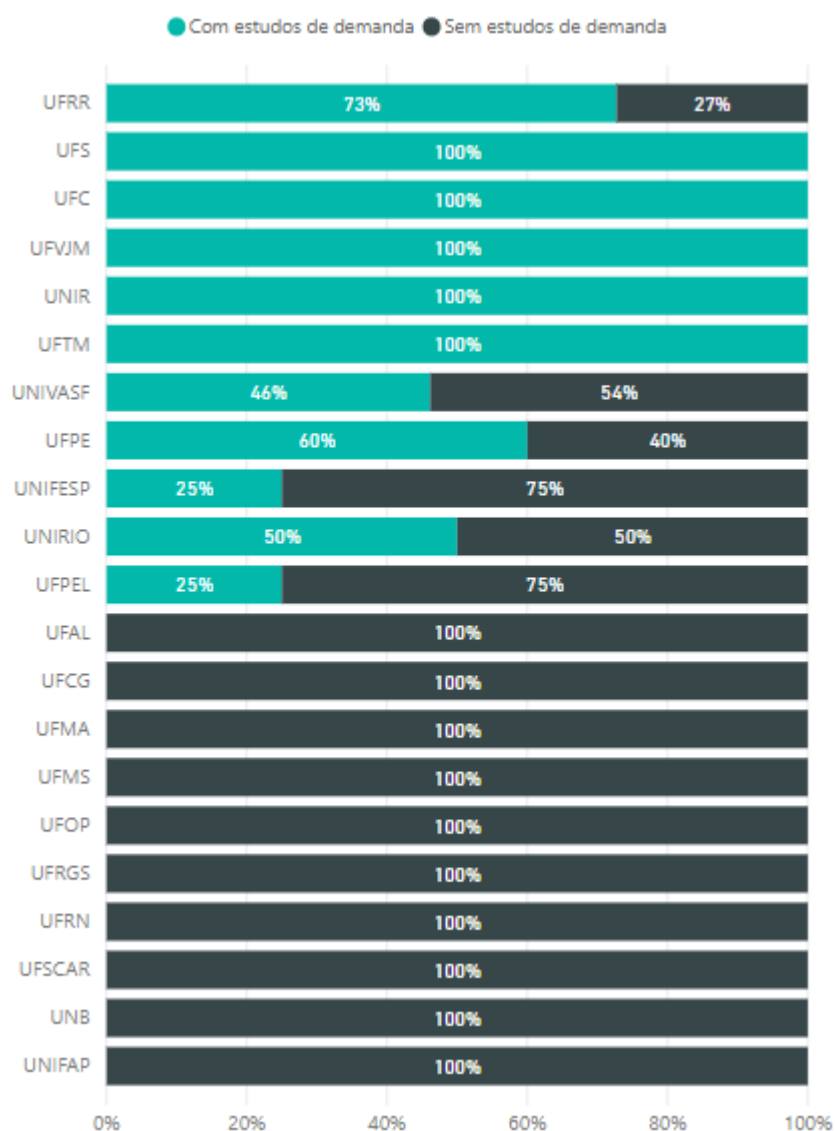
Figura 29: Relação de imóveis novos e existentes subutilizados pelas IFES



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

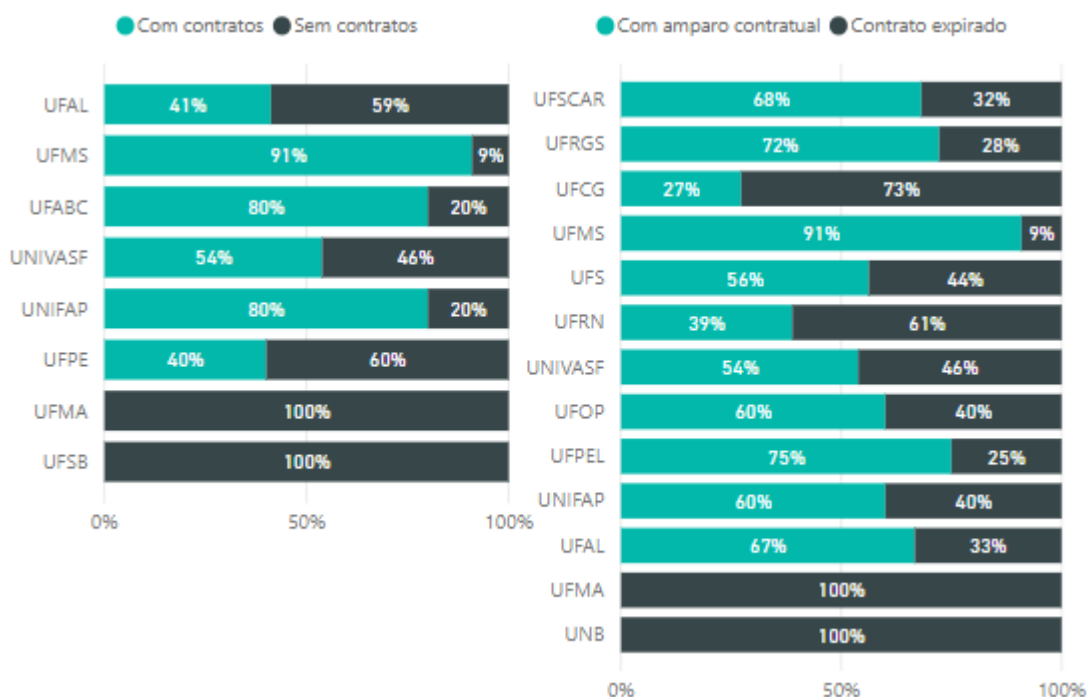
## 2. Outorgas de espaços físicos

Figura 30: Percentual de processos de outorga das IFES que apresentaram estudos de demanda de serviços para as cessões de espaços físicos por outorga



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

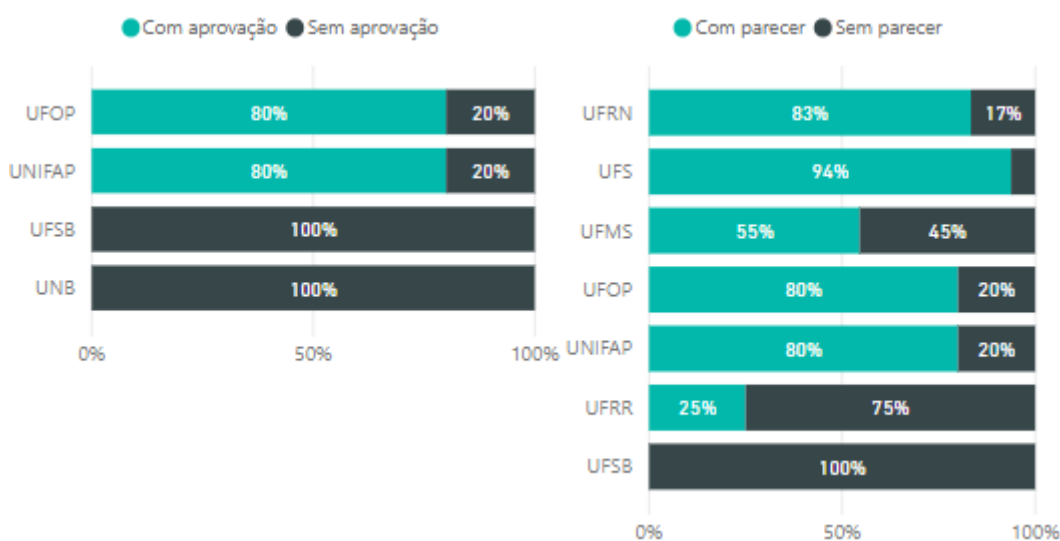
Figura 31: Percentual de processos de outorgas das IFES que não foram formalizados e que apresentaram contratos expirados



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

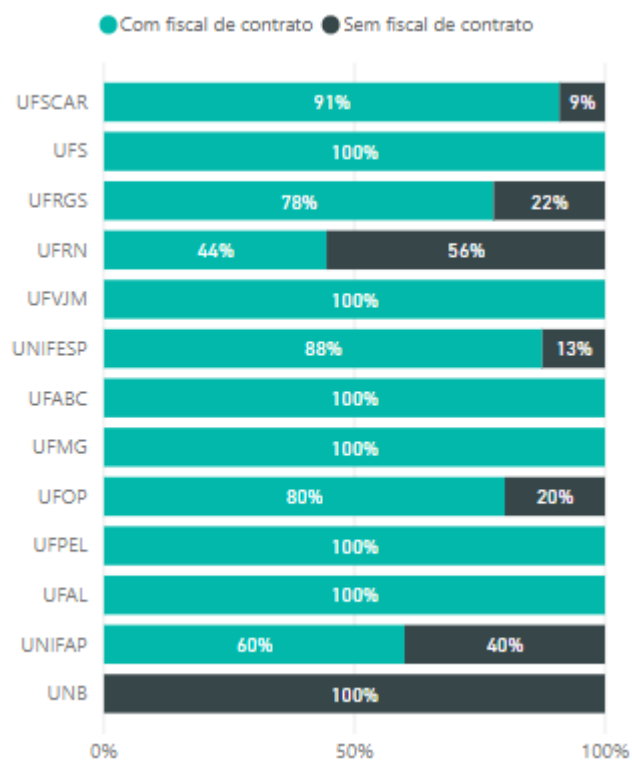
### Impropriedades na execução contratual das outorgas de espaços físicos

Figura 32: Relação percentual de processos de cessão de espaço físico das IFES que não apresentaram: (i) aprovação pela procuradoria jurídica dos seus contratos; (ii) parecer para suas inexigibilidades e dispensas.



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

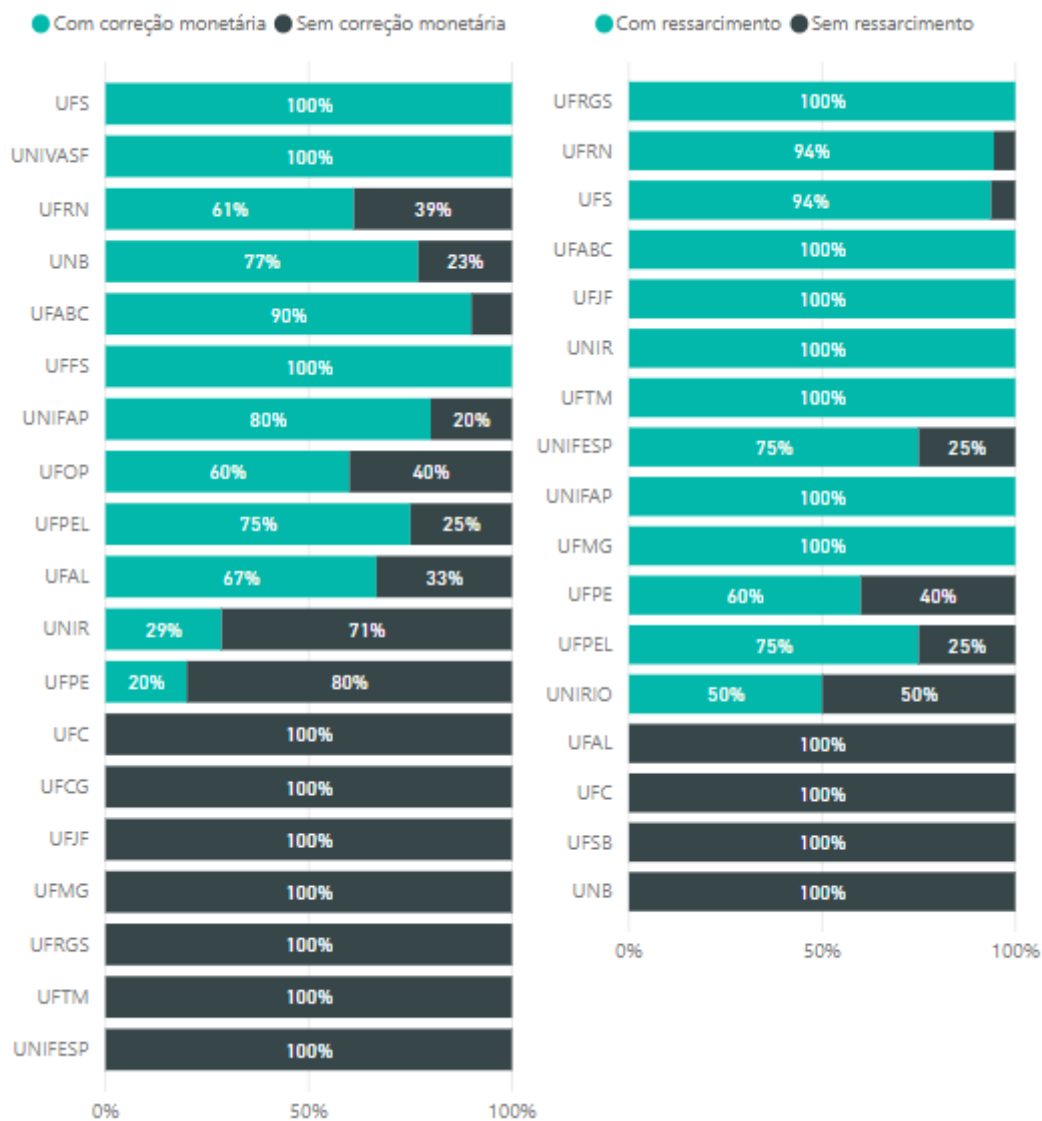
Figura 33: Relação percentual dos contratos de outorgas – por IFES – que não apresentaram designação de fiscal de contrato



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

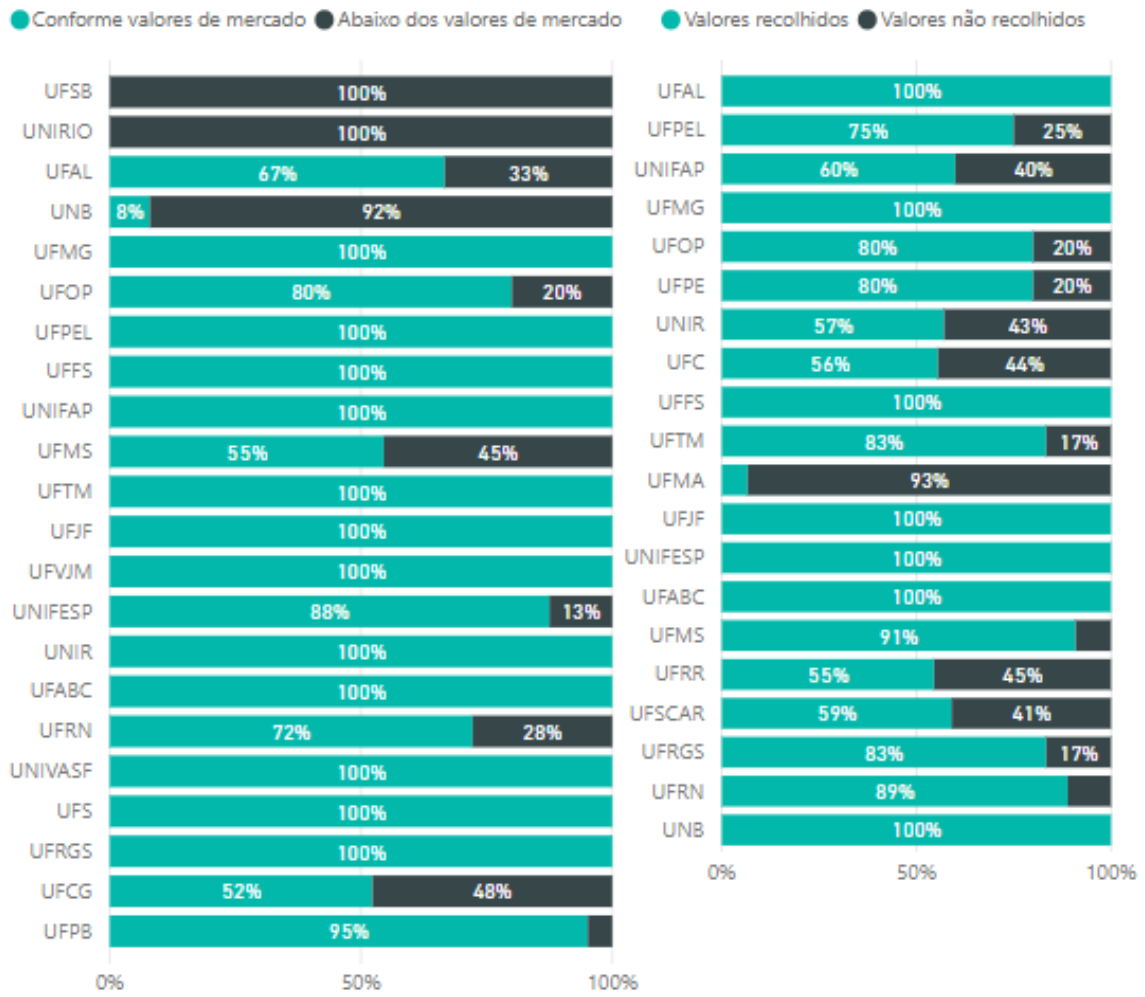


Figura 34: Relação percentual dos processos de cessão de espaço físico – por IFES – que não apresentaram cláusulas: de correção monetária periódica e de ressarcimento de despesas comuns



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Figura 35: Outorgas de espaços físicos cujos repasses não foram recolhidos e que apresentaram contrapartidas onerosas abaixo do valor de mercado



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

## Anexo II

Tabela 8: Situações críticas identificadas na gestão imobiliária das IFES

<b>Universidade</b>	<b>Achado de auditoria</b>
<b>UnB</b>	a) Ausência de pagamento pelo CEBRASPE pelo uso de bens imóveis e móveis, gerando prejuízo de R\$ 16,57 milhões; b) Obras paralisadas no valor de R\$ 6,37 milhões; b) Outorgas: processos não formalizados, contrapartidas abaixo do valor de mercado e utilização indevida de convênio nas cessões.
<b>UFAL</b>	a) Prédio do antigo Museu de História Natural em situação precária de utilização.
<b>UFCG</b>	a) Obras paralisadas ocasionando impactos financeiros e não financeiros; b) Outorgas: ausência de pagamentos e de parâmetros para se estabelecer valores das contrapartidas.
<b>UFPB</b>	a) Obras/reformas não concluídas, atrasadas ou equipamentos em deterioração; b) Outorgas formalizadas com valores consideravelmente abaixo de mercado.
<b>UNIFAP</b>	a) Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 5 milhões; b) Obra de R\$ 2,4 milhões da casa do estudante concluída, mas sem utilização dada a ausência de projeto de urbanização; c) Cessão não onerosa de espaço físico por meio de convênio.
<b>UFMA</b>	a) Cessões não onerosas a 84 prestadores de serviços de natureza privada; b) Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 24,7 milhões.
<b>UFRJ</b>	a) Paralisação e atraso nas obras do alojamento estudantil e do novo complexo acadêmico com gastos realizados de R\$ 89,7 milhões.
<b>UFF</b>	a) Obras paralisadas com gastos realizados de R\$ 49,6 milhões; b) Gasto de R\$ 11,2 milhões realizado em imóvel sem utilização.

### Obras paralisadas do Laboratório Analítico de Geociências e da Unidade de Administração de Serviços (UAS)

a) Laboratório Analítico de Geociências: Trata-se de obra decorrente de pactuação por Termo de Cooperação entre a FUB e a Petrobrás, em julho de 2010, em que a última seria responsável por cerca de 67% dos recursos financeiros necessários à sua execução; houve morosidade para lançamento do edital de licitação, o que ocorreu somente em outubro de 2012; após, houve desistência da empresa vencedora e republicação do edital para contratação de outra, o que ocorreu em agosto de 2013; a assinatura do contrato se deu em janeiro de 2014, com prazo de execução até setembro do mesmo ano; porém houve diversas ocorrências de atraso, que ocasionaram algumas advertências à empresa contratada e, por fim, rescisão unilateral do contrato pela FUB; o Termo de Cooperação chegou ao fim, com a devolução do saldo da Petrobrás, impossibilitando a conclusão da obra nos termos pactuados; em junho de 2016, foram iniciadas tratativas para a retomada da obra com recursos exclusivos da FUB; avaliou-se que as fundações da edificação estão em bom estado; e o Laboratório de Geociências está contemplado no Plano de Obras de 2017 da FUB, mas sua execução carece de disponibilidade orçamentária. Para essa obra foram empenhados R\$ 2.858.816,53 e pagos R\$ 502.995,76.

b) Unidade de Administração e Serviços: trata-se de prédio de avançada etapa de construção, porém abandonado há mais de uma década, outrora pertencente à FUBRA (antiga fundação de apoio vinculada à FUB, já extinta), e que foi incorporado ao patrimônio da FUB; entretanto, segundo a unidade, foram diagnosticadas diversas patologias estruturais que impedem sua utilização; seu reaproveitamento consta do Plano de Obras de 2017 da FUB, com orçamento já estimado, em desalinhamento com outro ato da própria administração, qual seja o de ter autorizado a contratação de empresa para execução de ensaios e elaboração de laudo de segurança estrutural para a edificação, a fim de avaliar se o imóvel é passível de recuperação. O custo estimado no Plano de Obras 2017 para recuperação do prédio pela FUB era de R\$ 3.508.878,76.

### Processos de outorga não formalizados, contrapartidas onerosas abaixo do valor de mercado e utilização indevida de convênio nas cessões.

#### a) Processos de outorga não formalizados

A equipe de auditoria requisitou informações de 62 processos de outorgas de espaços físicos a terceiros: para 46 processos, as informações solicitadas se restringiam tão somente à indicação do número do processo instruído; e para os outros 16, solicitava-se o processo na íntegra.

Dos 46 processos em que foram solicitados somente a indicação do processo de formalização da cessão, apenas 6 estavam inseridos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) com o número único de protocolo (NUP); e dos 16 processos que foram solicitados integralmente, foram localizados e apresentados apenas 7, juntamente com outros 11 processos não solicitados, que passaram a compor a amostra, dada a não apresentação daqueles que foram requisitados inicialmente. Da análise dos processos da nova amostra, observou-se instrução imprópria dos autos, de modo que:

- Alguns processos não eram formais, havendo apenas pasta com alguns documentos firmados acerca das outorgas;

- Não havia páginas numeradas nos processos físicos;
- Documentos presentes no processo não apresentavam ordem cronológica dos fatos;
- O contrato de termo de permissão de uso vigente não era integrado ao processo.

b) Contrapartidas onerosas das outorgas de espaço físico abaixo do valor de mercado

Durante auditoria realizada na UnB, confrontou-se os valores mensais pagos por 25 cessionários de espaços físicos com os valores estabelecidos por consultoria imobiliária contratada pela universidade em 2015. Observou-se potencial prejuízo mensal de R\$ 101.003,20 (desconsiderada, ainda, atualização monetária), conforme indicado na tabela abaixo. Considerando os exercícios 2016 e 2017, projeta-se uma diferença total a receber de, no mínimo, R\$ 2,4 milhões.

*Tabela 9 – Valor de aluguel sugerido pela consultoria x Valor pago pelos permissionários da FUB*

<b>Quantidade de Cessionários da amostra</b>	<b>Consult Plus (valor mín. de aluguel referente a 25 cessões)<sup>1</sup></b>	<b>2017 (valor mensal pago pelas cessões)<sup>2</sup></b>	<b>Diferença</b>
25	R\$ 149.686,66	R\$ 48.683,46	R\$ 101.003,20

*Fonte: Despachos SEI/FUB 2729741, 2729759, 2729768, 2729781, 2744435, 2744439 e 2744448*

*1. A consultoria Consult Plus considerou, na sua avaliação mercadológica, valores de aluguel mínimo, médio e máximo.*

*2. Valores recebidos pela FUB mensalmente no exercício de 2017, conforme informado pelos Despachos SEI/FUB 2729768 e 2729781.*

c) Utilização indevida de convênio para cessão de espaço físico ocasionando potencial prejuízo mensal de R\$ 36.327,50

Foi constatado que a UnB firmou ajuste de permissão de uso de espaço físico – por 25 anos sob a forma de convênio – com a Autotrac Comércio e Telecomunicações S.A., objetivando, inicialmente, a elaboração de projeto arquitetônico e estrutural da Sede da Autotrac no campus da Universidade de Brasília. Vale destacar que a Autotrac é empresa privada que utiliza o espaço público para desenvolvimento de empreendimento lucrativo, característica que, por si só, já subsidia a necessidade de certame licitatório. Em levantamento realizado por empresa de consultoria imobiliária especializada, verificou-se que o “valor de aluguel médio” para a área seria de R\$ 36.327,50.

## **UFAL**

O prédio do antigo Museu de História Natural se encontra sem condições de uso por falta de manutenção e reparos, causando riscos pela sua utilização.

Foi verificado que o prédio o imóvel situado à rua Aristeu de Andrade, no bairro do Farol, em Maceió/AL, que comporta atualmente o Laboratório de DNA forense, os Laboratórios

Integrados de Ciências do Mar e Naturais – LABMAR e comportava o Museu de História Natural (MHN), se encontra sem condições de uso por falta de manutenção e reparos, causando riscos pela sua utilização.

O piso superior da edificação, anteriormente ocupado pelo MHN, encontra-se atualmente abandonado, em condições precárias de conservação e com estrutura comprometida. No andar térreo do prédio encontram-se em funcionamento o Laboratório de DNA forense e o Laboratórios Integrados de Ciências do Mar e Naturais – LABMAR, e a situação da parte superior já está trazendo problemas para o piso térreo.

Nesse sentido, dado o risco causado aos servidores, colaboradores e à população atendida no Laboratório de DNA forense pela situação precária do imóvel, urge a necessidade de reforma total na edificação.

## UFCG

### Obras paralisadas ocasionando impactos financeiros e não financeiros.

Durante os trabalhos, foram identificadas 4 obras paralisadas na UFCG, elencadas na tabela a seguir:

*Tabela 10: Relação de obras paralisadas – UFCG*

Nome da Obra	Localização	% de execução	Valor pago	Saldo remanescente
Bloco de Laboratório de Física	Campina Grande/PB	36,68%	R\$ 358.576,15	R\$ 618.927,35
Biblioteca Central	Campina Grande/PB	88,54%	R\$1.769.037,08	R\$ 229.056,68
Centro de Eficiência Energética	Campina Grande/PB	52,55%	R\$ 1.275.542,33	R\$ 1.151.714,41
Conclusão do biotério	Cuité/PB	33,54%	R\$ 236.510,30	R\$ 468.606,22

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pela Unidade

No caso do bloco do laboratório de física, foram identificados como prejuízos ocasionados pela paralisação da obra a não acomodação de novos espaços para laboratórios e adequação de outros espaços inicialmente não designados para esta finalidade. No caso da Biblioteca central, o prejuízo destacado pela Unidade é o prejuízo estético, devido à falta de revestimento externo da edificação. Quanto ao centro de eficiência energética, até o momento não foi possível entrar em funcionamento um espaço para atender demandas do setor elétrico. No que diz respeito ao desenvolvimento técnico-científico que iria ser realizado no Centro, utilizou-se o espaço ocupado anteriormente para a continuidade das pesquisas.

Valores definidos como benefício pecuniário para a UFCG determinados sem levar em consideração a área física do espaço ocupado e fragilidades no controle de recebimento de aluguéis dos imóveis sob outorga.

Constatou-se que, para uma mesma finalidade de uso – como serviços bancários, reprografias e lanchonetes – a UFCG não considera a área física do espaço ocupado como parâmetro para cobrança.

Constatou-se ainda que para 44 espaços físicos cedidos, não foram emitidas GRUs e o pagamento só foi realizado para alguns meses do ano.

## **UFPB**

### Obras/reformas não concluídas, atrasadas ou equipamentos em deterioração.

Constatou-se que há obras paralisadas e obras licitadas e não iniciadas, cujos valores empenhados foram de R\$ 73.468.259,18 e pago, até a presente data, R\$ 24.467.399,14, sem que o objeto das licitações tenha sido atingido e o objetivo do gasto público tenha sido alcançado.

### Instituições Financeiras Unicred e Creduni, do Sistema de Cooperativas Brasileiro, utilizando espaços públicos, arcando com valores ínfimos de aluguel e energia.

As instituições ocupam prédios e espaços físicos na UFPB, arcando com valor de aluguel abaixo do valor de mercado e valor de energia não proporcional à sua utilização.

## **UNIFAP**

### Ausência de estudos prévios de demandas para subsidiar os processos de construção e reforma de imóveis

Constatou-se na UNIFAP ausência de estudos prévios de demanda para fundamentar os investimentos em construções e reformas, caracterizando planejamento deficitário e representando risco elevado de ocorrência de prejuízos financeiros ou sociais advindos de atrasos, paralisações e subutilização dos imóveis.

*Tabela 11: Relação de obras paralisadas – UNIFAP*

<b>Obra Paralisada</b>	<b>Percentual executado</b>	<b>Valor Pago</b>	<b>Impactos Sociais</b>
<b>Bloco da Eng. Civil</b>	46,77%	R\$ 972.868,39	Ausência de aulas práticas e de suporte assistencial pelo ambulatório
<b>Farmácia Escola</b>	88,70%	R\$ 3.177.474,03	
<b>Conclusão do Ambulatório</b>	81,03%	R\$ 885.342,85	

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pela Unidade

### Obra de construção da casa do estudante concluída, mas sem utilização devido à ausência de projeto de urbanização

Foi constatada a conclusão da obra referente à casa do estudante no Campus Marco Zero do Equador em Macapá (R\$ 2.370.212,88). Entretanto, verificou-se que o prédio permanece desocupado – desde o dia do recebimento definitivo da obra em 16/08/2016 – em função da inexistência de projetos de:

- Urbanização da área;
- Fundação do prédio, dada a irregularidade do terreno (*a casa do estudante teve seu projeto doado por outra IFES, não se observando, na construção daquele edifício, as condições da área definida para sua localização*).

Espaço físico ocupado por unidade do judiciário mediante celebração de convênio, sem previsão de contrapartida financeira e sem ressarcimento de despesas comuns

Verificou-se que o espaço ocupado pela Vara do Juizado Especial Cível do Tribunal de Justiça do Amapá é decorrente do Convênio nº. 007/2012, firmado em 18 de dezembro de 2012, entre a Unifap e aquele tribunal, não havendo contrapartida onerosa em função do espaço ocupado (294,6 m2).

Constatou-se também que não houve ressarcimento em relação às despesas comuns (água, energia, limpeza e vigilância) por parte do tribunal e que a minuta do convênio não foi submetida à apreciação da procuradoria jurídica. Ressalta-se que o referido convênio se encerrou em dezembro de 2017.

## **UFMA**

Atuação insuficiente dos gestores para regularizar as ocupações irregulares da UFMA

Atualmente, a UFMA possui um total de 84 (oitenta e quatro) ocupações irregulares utilizadas por lanchonetes, restaurantes, serviços de cópias, banca de revistas e comercialização de confecções e artigos em geral em que não houve procedimento licitatório prévio, conforme indicado abaixo:

*Tabela 12: Relação de outorgas de espaços físicos irregulares na UFMA*

<b>Ocupações irregulares na UFMA</b>	
Cidade Universitária Dom Delgado	66
CCSST (Campus Imperatriz)	5
CCHNST (Campus Pinheiro)	2
Campus Grajaú	1
Campus Codó	2
Campus Bacabal	2
Campus Chapadinha	4
Campus São Bernardo	2
Fonte: Levantamento PRECAM (2018).	

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pela Unidade

Embora se trate de um problema que perdura há mais de 20 anos, é dever da atual gestão regularizar a situação. No caso de restaurante ocupado irregularmente na UFMA, constatou-se – além da ausência de contrapartida onerosa mensal – o não ressarcimento de despesas comuns.

Existência de 5 obras e reformas paralisadas (com deterioração de equipamentos) e 1 entregue com problemas.

Das 63 obras de construção, reforma e ampliação existentes a partir do REUNI, 37 estão localizadas em São Luís. Destas, cinco estão paralisadas/inacabadas e uma foi recebida sem que a plataforma de acessibilidade estivesse funcionando. Os problemas identificados estão representados no quadro a seguir:

*Tabela 13: Relação de obras paralisadas – UNIFAP*



<b>Obra Paralisada</b>	<b>Valores Empenhados</b>	<b>Impactos</b>
<b>Complementação do Dep de Odontologia</b>	R\$ 612.978,97	Não atendimento de mil pacientes por mês
<b>Reforma do prédio da Faculdade de Enfermagem</b>	R\$ 3.163.262,42	Obra paralisada com sinais de deterioração
<b>Ampliação do prédio do Núcleo de EAD</b>	R\$ 1.379.143,86	Obra paralisada com sinais de deterioração
<b>Edifício da Biblioteca Central</b>	R\$ 10.798.253,24	Obra paralisada, inacabada e não se encontrou evidências documentais de retomada
<b>Restauração da Fábrica Progresso</b>	R\$ 8.734.061,22	Prédio histórico com sinais de deterioração
<b>Complementação da construção da Casa da Justiça</b>	R\$ 1.591.904,79	Obra recebida sem o funcionamento da plataforma de acessibilidade

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pela Unidade

## **UFRJ**

Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foram identificados quatro investimentos em estágios variados de execução contratual, que apresentam em comum o não atingimento, até o momento, dos objetivos pretendidos. Três desses investimentos se relacionam à melhoria/ampliação da oferta de residências estudantis: a construção do complexo estudantil do CT/CCMN, a reforma do alojamento estudantil e a construção de alojamento estudantil – módulos.

### Paralisação da obra do Complexo Estudantil CT/CCMN com gastos realizados no valor de R\$ 23,4 milhões.

A construção do complexo estudantil do CT/CCMN é objeto do Contrato nº 08/2011 e compreende três blocos de apartamentos e de restaurante universitário, com custo inicial de R\$ 23,2 milhões. A obra começou em 2011 com conclusão prevista para 2013, mas encontra-se inacabada, em estado de abandono e deterioração, não havendo previsão de sua finalização. Dois aditivos de valor, totalizando R\$ 5,5 milhões, foram justificados, sobretudo, pela necessidade de se promover alterações nas soluções apontadas no projeto básico e de se cumprir novas determinações de concessionárias. Os aditivos de prazo, somando 605 dias, derivaram de acréscimos de serviços, greve de servidores, dias chuvosos e atraso na análise e aprovação de aditivo de valor. Três períodos de paralisação marcaram a execução contratual, o último deles, iniciado em fevereiro de 2015, culminou com a rescisão do instrumento em agosto de 2017. A obra de construção do Complexo Estudantil consumiu, até o presente momento R\$ 23,4 milhões. Não se trata de montante definitivo pois ainda há valores a serem quitados referentes à última medição e reajustes contratuais.

Conclusão parcial da reforma do alojamento estudantil e falta de aprovação pelo Corpo de Bombeiros com gastos realizados no valor de R\$ 8,2 milhões.

A reforma do alojamento estudantil, objeto do Contrato nº 18/2013, foi realizada parcialmente, tendo alcançando apenas uma de suas duas alas (Ala A). A decisão de suprimir o remodelamento da Ala B decorreu da percepção de que, em razão de aditivos que incrementaram o valor contratual, sua execução faria extrapolar o limite legal previsto no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. A reforma total do alojamento teve seu custo inicial fixado em R\$8,0 milhões e previsão de conclusão até outubro de 2014. Aditivos de prazo e de valor, que incluindo a própria supressão da renovação da Ala B, revisaram seu montante para R\$7,6 milhões. Tem-se, portanto, que o dispêndio, quase que integralmente destinado à reforma da Ala A, equivaleu a 95% do valor originalmente contratado para a totalidade do alojamento. Somados os reajustes, o valor final do Contrato totalizou R\$8,8 milhões, sendo faturados e pagos R\$8,2 milhões. O contrato encontra-se paralisado desde setembro de 2016 por pendência relacionada à não obtenção do Certificado de Aprovação junto ao CBMERJ por estar atrelado à reforma das duas alas A e B, em conjunto, sendo que não há previsão ao menos até 2019, de celebração de nova contratação destinada a uma reforma ampla da Ala B. Apesar da ausência do Certificado de Aprovação junto ao Corpo de Bombeiros, a ala A já foi ocupada pelos estudantes, inclusive com a instalação de aparelhos de ar condicionado e uso de fogões e botijões de gás, o que potencializa o risco de ocorrência de sinistros e danos.

Morosidade na construção de alojamento estudantil com gastos realizados no valor de R\$ 4,8 milhões.

O último investimento examinado com foco na oferta de moradia a estudantes tratou da construção de alojamento estudantil em módulos metálicos habitáveis. Para concretização dessa obra, que propiciará 164 vagas, foi firmado, em agosto de 2016, o Contrato nº 64/2016, no valor de R\$ 7.669.000,00. A previsão era que a obra estivesse concluída em fevereiro de 2017, expectativa que não se confirmou. De um lado, por parte da contratada, atrasos na elaboração dos projetos básicos e executivos e problemas na execução da construção. De outro, por parte da UFRJ, atraso no pagamento de fatura. Foi definido novo cronograma que estipulava o término da obra em fevereiro de 2018, e do contrato no mês de maio. Em visita realizada ao canteiro de obras em abril de 2018, constatou-se a morosidade na realização dos serviços e a impossibilidade de conclusão da obra no prazo contratualmente previsto. O montante faturado e pago até abril de 2018 foi de R\$ 4,8 milhões, correspondendo a 62,5% do valor contratado.

Em síntese, os investimentos em residência estudantil tiveram frustrados os seus propósitos. Além dos impactos financeiros diretos, já mencionados na descrição de cada uma das obras, há efeitos secundários que mesclam aspectos financeiros e sociais. As obras, se concluídas a contento e em tempo, teriam minimizado ou mesmo evitado dispêndios no pagamento de auxílio moradia emergencial, recursos que poderiam ser destinados a outras ações previstas no Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, com potencial de influenciar positivamente as taxas de retenção e evasão. Em um cálculo conservador, considerando somente o período de novembro de 2016 a março de 2018, o pagamento de bolsas moradias emergenciais totalizaram R\$ 5,3 milhões. Se

incluídos os gastos com a manutenção de estudantes, originados do incêndio da ala do alojamento estudantil que deveria ter sido reformada, o montante alcança R\$ 7,0 milhões.

#### Paralisação da construção do Complexo Acadêmico CFCH-CCJE-CLA1 com gastos realizados no valor de R\$ 53,3 milhões.

Em 2010, houve a autorização para a construção do complexo acadêmico CFCH-CCJE-CLA1 de forma parcelada em pelo menos seis licitações. Todavia, não foram localizados registros de estimativas de valores e prazos associados a cada uma das fases ou mesmo para a conclusão integral do empreendimento. A obra já consumiu, em sua etapa inicial, considerando valores faturados e pagos, respectivamente, R\$ 53,3 milhões e R\$ 51,3 milhões. Seis aditivos e um período de paralisação alongaram o prazo contratual em 1.435 dias. O contrato, todavia, não foi concluído, pois teve sua vigência novamente paralisada, situação que se arrasta desde o final de 2016. Em vistoria realizada ao canteiro de obras em 12 de abril de 2018, verificou-se que a Universidade mantém vigilância no local, encontrando-se o espaço preservado, livre de invasões. Entretanto, constatou-se a exposição das estruturas metálicas a processo de corrosão em razão da falta de proteção frente aos agentes da natureza.

#### **UFF**

A fragilidade do planejamento orçamentário-financeiro das ações do Reuni na Universidade Federal Fluminense provocou a paralisação das ações para implantação do Espaço Cultural Multiuso e da construção dos novos prédios para o Instituto Química e para a Faculdade de Farmácia. Nos três casos, não havia previsão de recursos suficientes para garantir as obrigações contratuais assumidas pela Universidade e, no caso das duas obras, o objeto contratado foi significativamente maior e mais oneroso que o estabelecido no Acordo de Metas n°. 44, firmado entre a UFF e o MEC em 11 de março de 2008 para o Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal Fluminense no período de 2007 a 2012.

#### Gasto de 11,2 milhões realizado em imóvel sem utilização.

A aquisição do prédio do antigo Cinema Icaraí foi realizada com objetivo de criar um Espaço Cultural Multiuso. O exame do processo revelou a inexistência de prévia avaliação dos investimentos necessários para adequar as instalações ao funcionamento do espaço cultural e, por falta de recursos, as antigas instalações não foram reformadas, permanecendo sem uso e em estado de deterioração incompatível com qualquer aproveitamento atualmente. Além da despesa de R\$ 10.600.000,00 para aquisição do imóvel, foram gastos mais R\$ 675.733,73 em uma primeira fase da etapa de projetos, totalizando investimento de R\$ 11.275.733,73. Passados sete anos desde a aquisição do espaço, constatou-se sua falta de utilização, além do estado precário e insalubre em que se encontra.

#### Paralisação das obras do novo prédio do Instituto de Química com gastos realizados no valor de R\$ 37,6 milhões.

No caso da construção do prédio do Instituto de Química, no Campus da Praia Vermelha, constatou-se ausência de disponibilidade orçamentária para contemplar as despesas necessárias à conclusão do empreendimento por ocasião da contratação dos serviços. Ademais, o Acordo de Metas n.º. 44, firmado entre a UFF e o MEC em 11 de março de 2008, previa a construção do Instituto de Química no Campus da Praia Vermelha, com área de 4.500 m<sup>2</sup> e custo estimado em R\$ 5.191.666,00, todavia foi contratada a construção de um prédio com área de 16.503,77 m<sup>2</sup> e custo estimado em R\$ 55.574.291,02. Por consequência, verificou-se, em visita ao local, que a obra estava paralisada, tal como registrado no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação – Simec. Até julho de 2018 foram executados apenas 58% dos serviços, no valor de R\$ 37.650.330,25, embora a conclusão tenha sido prevista inicialmente para junho de 2012.

Paralisação das obras do novo prédio da Faculdade de Farmácia com gastos realizados no valor de R\$ 12 milhões.

Quanto à construção de novo prédio para a Faculdade de Farmácia, no Campus da Praia Vermelha, constatou-se que a obra, prevista para ser concluída até junho de 2015, está paralisada desde maio de 2015, tendo sido executados serviços no valor de R\$ 12.028.372,83, equivalente a 24,76% do valor contratual de R\$ 48.190.577,02 (quarenta e oito milhões, cento e noventa mil, quinhentos e setenta e sete reais e dois centavos). O Acordo de Metas n.º. 44, firmado entre a UFF e o MEC em 11 de março de 2008, previa a construção de um novo prédio para a Faculdade de Farmácia no Campus do Valonguinho, com área de 4.500 m<sup>2</sup> e custo estimado em R\$ 5.191.666,00, todavia foi contratada a construção de um prédio no Campus da Praia Vermelha com área de 9.329,78 m<sup>2</sup> e custo estimado de R\$ 51.673.922,86. Em razão da carência de recursos, não há previsão de retomada das obras.