

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-023.204/2014-1

Natureza: Auditoria

Unidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES. DEFICIÊNCIAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO. DEFICIÊNCIAS OU AUSÊNCIA DE MECANISMOS, INSTRUMENTOS E PRÁTICAS RELACIONADAS AO TEMA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o Relatório de Fiscalização 581/2014 (peça 53) elaborado por equipe de auditoria da Secex/PE, aprovado pelos dirigentes daquela unidade técnica.

“1. APRESENTAÇÃO

1. Em 27/3/2013, por meio da Ata 9 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), foi aprovado o Plano de Controle Externo de 2013/2014, contemplando 49 linhas de ação que impactam diretamente dez objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal para o quadriênio 2011-2015 relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo.

2. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública (Objetivo Estratégico VI).

3. Ainda segundo o plano, impacta o objetivo supra a linha de ação 13, descrita a seguir:

‘**Avaliar a governança e a gestão** no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, **nos setores de** pessoal, de tecnologia da informação e **de aquisições**, dentre outras áreas.’
(Destaques nossos)

4. Em consonância com esta linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

5. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações ficou a cargo de cinco secretarias de controle externo nos estados (AM, CE, PA, PE, RJ) e da SefidEnergia, além da própria Selog.

6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.

7. As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

8. Esta FOC pode ser considerada a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-

0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (APF), denominado Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, no qual 376 organizações informaram sua situação por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>).

9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante o Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário proferido no âmbito do TC-016.816/2014-5. No referido processo, foi aprovada a sistemática geral da FOC, além de duas auditorias pilotos a serem realizadas pela equipe da Selog.

2.2 Visão geral do objeto

11. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

12. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:

- a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- b) assegurar a utilização eficiente de recursos;
- c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- d) mitigar riscos;
- e) auxiliar a tomada de decisão;
- f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

14. A abordagem do presente trabalho consiste em verificar, por meio da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

15. Com respeito aos contratos avaliados, optou-se por escolher os contratos para prestação de serviços de limpeza e vigilância. A escolha decorreu dos seguintes critérios:

a) relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratados para a prestação desses serviços na APF;

b) materialidade: os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;

c) risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;

d) oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela UFRN estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

17. Como objetivos específicos, podem-se citar:

- a) avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- b) ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pela UFRN em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;
- c) avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;
- d) avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;
- e) avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

18. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Número	Descrição da questão
Q1	As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Q2	A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?
Q3	Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Q4	O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
Q5	A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
Q6	Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
Q7	Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?
Q8	Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?
Q9	O Termo de Referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
Q10	A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
Q11	A gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
Q12	Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição adequados?

2.4 Metodologia e Critérios

Metodologia

19. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados ‘Padrões de Auditoria de Conformidade’, aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, ‘Manual de Auditoria Operacional’, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; ‘Orientações para fiscalizações de Orientação Centralizada’, aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e ‘Normas de Auditoria do TCU’ (NAT), aprovado por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Em especial, a estrutura do relatório foi baseada no ‘Manual de Auditoria Operacional’.

20. Durante a fase de planejamento da FOC, a Selog, unidade técnica orientadora dos trabalhos definiu as questões, os procedimentos de auditoria e os possíveis achados com o seguinte embasamento:

- a) questões de auditoria um a seis e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;

b) questões sete a onze, com base no documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado no *site* da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu 'Riscos e Controles nas Aquisições') em atenção ao Acórdão 1.321/2014-TCU-Plenário.

21. Como resultado dessa fase, foram geradas as matrizes de planejamento e de achados-padrão das auditorias. As matrizes foram apresentadas à equipe da Secex/PE por meio de videoconferência antes do início dos trabalhos de execução das auditorias.

22. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - Ciclo 2013, a Secex/PE encaminhou o Ofício 1042/2014-TCU/Secex/PE, de 4/9/2014, no qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 2).

23. Na etapa de execução da fiscalização, foi promovida reunião com a reitora da UFRN e representantes das áreas envolvidas com gestão e governança de aquisições na universidade para apresentação da equipe de auditoria e dos objetivos e escopo do trabalho. Essa etapa contou com a participação de auditor da Selog, unidade coordenadora da FOC.

24. No decorrer dos trabalhos, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas aos interlocutores designados pela UFRN em relação a cada uma das questões de auditoria. Também foram solicitadas informações adicionais por meio do Ofício de Requisição 1/2014 (peça 23).

25. Já na reunião de encerramento foram apresentados os entendimentos a que tinha chegado a equipe, esclarecendo aos gestores, na oportunidade, o caráter preliminar dessas conclusões, ainda sujeitas a mudanças em face do aprofundamento da análise e de novos elementos eventualmente apresentados.

26. A minuta do relatório foi encaminhada à equipe coordenadora da FOC para revisão com o objetivo de manter uniformidade no tratamento dos achados pelas diversas equipes. Os ajustes sugeridos e comentários foram analisados e as sugestões de melhoria acatadas pela equipe foram incorporadas ao texto final do relatório.

27. Após revisão da Selog, o relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício 004/2015-TCU/Secex/PE, conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010. Além disso, o ofício que submeteu o relatório aos comentários do gestor também solicitou a identificação das possíveis causas dos achados de auditoria.

28. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 59 itens do questionário, registrando divergências entre a situação declarada e a situação encontrada em papel de trabalho. O resultado dessa avaliação contou com participação do gestor na indicação das causas das divergências identificadas e servirá de subsídio para que a Selog aperfeiçoe o questionário para os próximos ciclos de levantamento (peça 51, p. 47).

Crítérios

29. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e decisões do TCU relacionadas à governança. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*) e o utilizado pelo *Government Accountability Office* (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*).

30. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições - Ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, que pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

31. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - Ciclo 2013, de forma que opta-se, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgoaquisicoes>.

32. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo 'Deficiências' para iniciar o título dos achados desta natureza, caracterizando situações onde tais controles não estão adequados, expondo a organização a riscos, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo 'Deficiências' foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

33. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.

34. Considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que se optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

35. Por fim, vale ressaltar que as deliberações propostas neste relatório não impactarão o exame das contas da organização fiscalizada.

2.5 Limitações

36. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos desenvolvidos pela equipe de auditoria que mereçam registro.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

37. O VRF alcançou o montante de R\$ 13.926.801,96. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos fiscalizados no âmbito da presente auditoria referentes à contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011) e vigilância (Contrato 85/2010). O contrato de serviços de transporte não foi incluído uma vez que somente foi analisado quanto aos estudos preliminares à fase de licitação.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

38. A questão de auditoria Q1 teve como objetivo avaliar se as práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições.

39. Sobre o componente liderança, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) - publicado pelo TCU registra:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

40. No componente liderança, este trabalho avaliou se:

a) a organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades;

b) a organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições;

c) há um código de ética implantado, divulgado e monitorado;

d) a autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

41. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.1 Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições.

Situação encontrada

42. Com relação à questão apresentada no item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a UFRN informou que não adota a prática de fazer com que os ocupantes das funções-chave na área de aquisições sejam selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades (peça 10, p. 2).

43. Durante a fase de execução da auditoria, foi realizada entrevista à secretária da Secretaria de Recursos Humanos, que esclareceu que não há normativo interno definindo as competências necessárias para a ocupação das funções-chave das áreas envolvidas com aquisições e, por consequência, não há divulgação dos critérios de seleção, pois eles não estão objetivamente estabelecidos nem vêm sendo utilizados.

Comentários do gestor

44. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 1):

A despeito da inexistência de normativos orientadores para a seleção de todos os ocupantes das funções-chaves na área de aquisições, ressaltamos que a escolha do Pró-Reitor de Administração obedece a procedimentos previstos no Estatuto da UFRN, com a apresentação do nome proposto pelo (a) Reitor (a) para análise e possível arguição perante o Conselho de Administração. Para os demais cargos, a nomeação é precedida pela análise do perfil técnico e a experiência vivenciada em funções semelhantes no âmbito da administração universitária, visando o cumprimento das atribuições estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) nenhuma causa foi indicada - Segundo o gestor, 'existe normativo apenas para nomeação do Pró-Reitor de Administração (art. 19 do Estatuto da UFRN)'.

Efeitos/Consequências do achado

b) seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções-chave da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios

a) Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III;

b) GESPÚBLICA, item 6.1 - B.

Conclusão da equipe

45. A UFRN não possui normativo interno definindo as competências necessárias para ocupar as funções chave da área de aquisições e também não divulga os critérios de seleção para ocupar essas funções.

46. A instituição tampouco definiu critérios de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, bem como não estabeleceu processo formal de seleção dos ocupantes dessas funções.

Proposta de encaminhamento

47. **Recomendar à UFRN que** discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial a função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções.

3.2 Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições

Situação encontrada

48. Com relação à questão apresentada no item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a UFRN informou que adota parcialmente a prática de avaliar periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições, tanto quantitativa como qualitativamente (peça 10, p. 2).

49. Em resposta ao Ofício de Requisição 1042/2014-TCU/Secex/PE, a UFRN informou (peça 13, p. 1-5) que, em relação à avaliação dos recursos humanos, há um sistema de avaliação de desempenho, denominado Gestão do Desempenho Humano (GDH), que consiste num processo contínuo e sistemático de descrição, análise e avaliação das atividades técnicas e administrativas desenvolvidas por servidores que atuam na área administrativa, nos termos da Resolução 024/2006 - CONSAD.

50. Na fase de execução da auditoria, em entrevista realizada com a pessoa indicada pela Administração como responsável pelo Departamento de Administração de Pessoal, com o fim de verificar (1) se existe avaliação quantitativa e qualitativa dos recursos humanos e (2) se a avaliação é feita com base em critérios técnicos, nos foi informado que a avaliação dos recursos humanos ocorre conforme narrado na resposta do ofício de requisição supracitado e que, para se chegar a uma avaliação quantitativa e qualitativa utilizando-se critérios técnicos, a universidade vem fazendo estudos de pessoal de forma a dimensionar as necessidades da área administrativa, a exemplo da elaboração de matrizes para definir o quantitativo de pessoal para alguns setores, para posteriormente alocar pessoas capacitadas para ocupar atribuições definidas.

51. A entrevistada acrescentou que um mapeamento piloto foi iniciado no Departamento de Administração de Pessoal (DAP), que atualmente está em fase de revisão.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) Falta de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado

a) Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial);

b) Qualificação insuficiente do pessoal responsável por desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

Critério

a) Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

Conclusão da equipe

52. Conforme relatado acima, a UFRN ainda não realiza avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal da universidade voltado para a função de aquisições. Apesar do registro de alguns estudos que visam chegar a este nível de avaliação, não foi realizado um estudo ou avaliação geral e englobando todas as áreas envolvidas na atividade de aquisições da universidade.

53. Com relação à avaliação qualitativa, faz-se necessário que a universidade avance no mapeamento de competências iniciado pelo DAP (projeto piloto).

Proposta de encaminhamento

54. **Recomendar à UFRN** que realize avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da instituição.

3.3 Deficiências na liderança organizacionalSituação encontrada

55. O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a alta administração da organização estabeleceu:

a) Objetivos para a gestão das aquisições;

b) Pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;

c) Metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;

d) Mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

56. Em resposta ao ofício de requisição inicial da auditoria (peça 2), instada a apresentar documentos que evidenciassem a resposta ao questionário, a UFRN não encaminhou documentos diretamente relacionados à questão.

57. Na fase de execução, a equipe de auditoria entrevistou dirigentes da Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan), pró-reitor e pró-reitor adjunto, ocasião em que foram esclarecidos detalhes do modelo de planejamento institucional da UFRN. Segundo esses dirigentes, os objetivos, metas e políticas da universidade foram estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2019, que representa um avanço expressivo em vários aspectos se comparados ao plano anterior, no entanto, não tratam dos aspectos relacionados nas alíneas 'a' a 'd' acima (peça 14, p. 183-230).

58. Da análise desse plano, observou-se que algumas metas globais ou políticas poderiam ser associadas diretamente à atividade de aquisições, a exemplo da 'Meta 12 - Expansão do acervo nas bibliotecas em 32,6%', porém, não foram definidos indicadores ou estabelecida vinculação com objetivos essencialmente voltados à gestão das aquisições (peça 14, p. 208).

Comentários do gestor

59. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 1):

O Plano de Desenvolvimento Institucional, elaborado em 2010, não contemplou especificamente a gestão das aquisições, priorizando a definição de metas em consonância com as funções finalísticas da UFRN. Entendemos, todavia, que as questões aqui levantadas requerem maior amadurecimento por parte da comunidade universitária com vistas a definição de diretrizes e metas que correlacionem as atividades-fins com as atividades-meios numa instituição universitária.

Causas indicadas pelo gestor (peça 51, p. 46)

- a) Pouca cultura com respeito a riscos e controles;
- b) Falta de pessoal.

Efeitos/Consequências do achado

a) Impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (efeito real).

Critérios

- a) GESPÚBLICA, itens 1.6 e 2.2;
- b) IFAC, item 102.

Conclusão da equipe

60. A UFRN não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem tampouco, mecanismos de controle do alcance das metas.

Proposta de encaminhamento

61. **Recomendar à UFRN que** estabeleça formalmente:

- a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- c) metas para cada indicador definido na forma acima;
- d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Estratégia

62. A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se as práticas de estratégia contribuem para uma boa gestão das aquisições.

63. Sobre o componente estratégia, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) - publicado pelo TCU registra:

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e

expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

64. No componente estratégico, este trabalho avaliou se:

a) há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques, dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);

b) há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;

c) existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com vies.

65. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.4 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada

66. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, item B.1, a UFRN informou que a Administração aprovou e publicou políticas de compras e de estoques, mas que não possui estratégia de terceirização, políticas de sustentabilidade nem de compras conjuntas (peça 10, p. 4).

67. Na fase de execução da auditoria, verificou-se que a UFRN não possui ato administrativo formal regulamentando suas estratégias de terceirização, sua política de compras, sua política de estoques, sua política de sustentabilidade nem sua política de compras conjuntas.

68. Contudo, constatou-se, em entrevista, que a universidade utiliza o sistema Sipac (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos), que registra eventos desde a fase das compras até à da execução orçamentária e financeira.

69. No Sipac os centros acadêmicos registram suas solicitações de compras consoante um calendário estabelecido pela Pró-Reitoria de Administração (peça 35), no qual consta prazo para os departamentos lançarem:

a) as suas demandas de materiais bibliográficos;

b) dados sobre o Plano Anual de Aquisição de Veículos;

c) suas demandas para aquisições/contratações de bens, serviços e obras.

70. Em suma, os documentos instituídos pela UFRN e norteadores para as aquisições e contratações de serviços são as resoluções anuais do Conselho de Administração (Consad), que estabelecem o calendário universitário, procedimento adotado pela primeira vez para o exercício de 2009 e que 'vem sendo aperfeiçoado aos poucos com a implantação gradual da cultura de planejamento, atividade que requer processos de maturação, de convencimento e de remoção de resistências' (peça 19, p. 6).

71. Constatou-se, também, na fase de execução, no que diz respeito à política de estoques, que a UFRN tem políticas de estoques, conforme consta à peça 19, p. 14-16, não normatizada, contudo.

72. Quanto à política de compras conjuntas, verificou-se que a UFRN mantém um plano de compras compartilhadas com a UFPE, UFCG e outras, para aquisição de vários itens, dentre eles: projetores multimídia, veículos, mobiliário, condicionador de ar, papel etc. (peça 36). Essas compras também são discutidas e empreendidas no âmbito do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), que funciona como um órgão assessor da Associação Nacional dos Dirigentes das IFES (Andifes), realizando análises e estudos que servem como base na construção de propostas e planos para o sistema federal de ensino superior, bem

como promovendo debates sobre atividades, funções e objetivos das universidades públicas, assim como de todo o sistema federal de ensino superior no país.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) pouca cultura com relação a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado

a) arealização de aquisições que não estejam alinhadas às diretrizes estratégicas da organização (efeito potencial).

Critério

a) GESPÚBLICA, itens 2.1, 2.3.2 (sustentabilidade) e 4.1 (sustentabilidade).

Conclusão da equipe

73. Conforme relatado acima, a UFRN não estabeleceu formalmente estratégias e políticas voltadas para a função de aquisições, quais sejam: estratégia de terceirização, política de compras e de estoques, política de sustentabilidade nem política de compras conjuntas.

Proposta de encaminhamento

74. **Recomendar à UFRN que** aprove e publique diretrizes para área de aquisições incluindo:

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas, podendo utilizar-se do Forplad na construção de política regional.

3.5 Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições.

Situação encontrada

75. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, itens B.2, B.3 e B.4, a UFRN informou que há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições e que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades da área, dos cargos efetivos e dos comissionados (peça 10, p. 4).

76. Informou também que há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização; que a alta administração aprovou e publicou uma política de delegação de competências para autorização de contratações relativas a atividades de custeio, mas que não realizou uma avaliação das necessidades e riscos antes de formalizar a política de delegação de competências (peça 10, p. 4).

77. Na fase de execução da auditoria, verificou-se que não há normativos internos que incluam a definição da estrutura organizacional da área de aquisições nem que estabeleçam as competências, atribuições e responsabilidades da área, dos cargos efetivos e dos comissionados.

78. Em relação aos normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização, na fase de execução da auditoria, verificou-se que o Regimento Interno da UFRN (peça 17, p. 2) é a norma que os supracitados requisitos; contudo, nele não constam as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições da organização.

79. Verificou-se que a instituição desenvolve um trabalho de dimensionamento do quadro de pessoal como um todo, cujos estudos preliminares estão à peça 37.

Comentários do gestor

80. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 1):

Esclarecemos, inicialmente, que no Regimento Interno da Reitoria consta a estrutura organizacional da Pró-Reitoria de Administração, com a especificação da Diretoria de Material e Patrimônio, a qual se vinculam os setores de planejamento, licitação, compras, acompanhamento e

patrimonialização e suas respectivas competências. Ressaltamos que a Pró-Reitoria de Administração e sua Diretoria de Material e Patrimônio são hierarquicamente subordinadas ao dirigente máximo da Universidade, cujas atribuições estão definidas no Estatuto e no Regimento Geral da UFRN. Na estrutura organizacional da UFRN, as Pró-Reitorias são órgãos com atribuições delegadas pelo (a) Reitor (a).

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) nenhuma causa foi indicada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

- a) ausência de segregação de funções em atividades críticas (efeito potencial);
- b) desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições (efeito potencial);
- c) sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição (efeito potencial);
- d) incerteza acerca de a qual unidade a área de aquisições está subordinada (efeito potencial);
- e) falta de envolvimento formal da alta administração nas decisões relativas às aquisições (efeito potencial).

Crerios

- a) princípio da segregação de funções;
- b) IFAC, item 084;
- c) Código do IBGC, item 2.3.1.

Conclusão da equipe

81. Conforme relatado acima, a UFRN não dispõe de documento descrevendo as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, ou seja, não há normativo sintetizando e formalizando o conjunto de atribuições e responsabilidades.

Proposta de encaminhamento

82. **Recomendar à UFRN que** estabeleça em normativos internos:

- a) a estrutura organizacional da área de aquisições;
- b) as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados;
- c) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições da universidade, nesses incluída, mas não limitada, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;
- d) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

3.6 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada

83. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, itens B.7, a UFRN informou que a alta administração não designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições (peça 10, p. 4). Essa informação foi confirmada na fase de execução por meio de entrevistas aos representantes da Pró-Reitoria de Planejamento.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado

a) Realização de aquisições que não atendam as demandas da organização como um todo (efeito potencial);

b) Realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (efeito potencial).

Critério

a) IFAC, item 073.

Conclusão da equipe

84. Conforme relatado acima, a UFRN não possui comitê ou conselho que desempenhe a função de auxiliar a alta administração nas decisões sobre aquisições.

Proposta de encaminhamento

85. **Recomendar à UFRN** que avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da universidade, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a instituição.

Controle

86. A questão de auditoria Q3 teve como objetivo avaliar se as práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições.

87. Sobre o componente controle, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) - publicado pelo TCU registra:

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

88. No componente controle, este trabalho avaliou se:

a) existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e esta gestão é realizada;

b) existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;

c) a função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema, não realizando atividades de cogestão.

d) a organização dá publicidade das decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição.

89. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.7 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

90. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, itens C.1, C.2 e C.3, a UFRN informou que a instituição não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições. Além disso, registrou que não prevê adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, bem como realizar gestão de riscos nas aquisições (peça 10, p. 4).

91. Em entrevista realizada com o diretor da Diretoria de Material e Patrimônio (DMP) e com o pró-reitor da Pró-Reitoria de Administração (Proad), a equipe de auditoria foi informada que a UFRN não realiza gestão de riscos nas aquisições.

Comentários do gestor

92. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 1-2):

A gestão baseada na avaliação de risco tem sido objeto de destaque nas recomendações dos órgãos de controle externo à administração pública. A UFRN reconhece a importância do tema. Ao mesmo tempo, contudo, constata que não há ainda estabelecida na administração pública brasileira

uma cultura e a adoção de procedimentos operacionais objetivos que possibilitem a efetivação de sua utilização como ferramenta para a melhoria da gestão pública.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

- a) pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

- a) desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (efeito real).

Critérios

- a) Gespública, item 1.1 - C;
- b) Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Conclusão da equipe

93. A UFRN não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.

Proposta de encaminhamento

94. Recomendar à UFRN que:

- a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- b) capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- c) realize gestão de riscos das aquisições.

3.8 Deficiências em *accountability*

Situação encontrada

95. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, item C.6, a UFRN registrou que a instituição não estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, bem como não determinou a publicação na sua página na Internet da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Respondeu, ainda, que determina a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições (peça 10, p. 6).

96. Na fase de execução da auditoria, foi verificado que a agenda da reitora é publicada no portal da UFRN, sem qualquer menção aos compromissos do gestor principal das aquisições, conforme consultas realizadas ao referido *site*, página 'Acesso à informação' (peça 42, p. 1). Sobre licitações e contratos, apenas as informações gerais e documentos específicos são disponibilizados no portal, a exemplo dos editais, minutas/contratos assinados e termos aditivos, os quais puderam ser acessados pela equipe de auditoria (peça 42, p. 2-9).

Causas indicadas pelo gestor (peça 51, p. 46)

- a) nenhuma causa foi indicada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado:

- a) prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (efeito potencial);
- b) redução da transparência quanto ao julgamento das contas dos gestores pelo órgão de controle externo (efeito real).

Critérios

- a) Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º e 8º, inc. IV;
- b) Lei 12.813/2001, art. 11 c/c art. 2º, I;
- c) Portaria CGU 262/2005, art. 2º.

Conclusão da equipe

97. A UFRN não estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet e não determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, bem como da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.

Proposta de encaminhamento

98. Recomendar à UFRN que:

- a) publique na Internet todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g. solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.);
- b) publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições;
- c) publique na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

Planejamento

99. A questão de auditoria Q4 teve como objetivo avaliar se o processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições.

100. Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este componente buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano de aquisições contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento.

101. Também foi avaliada a existência de um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

102. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.9 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)**Situação encontrada**

103. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, item D.4, a UFRN informou que não pretende aprovar um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente (peça 10, p. 7).

104. Em entrevista realizada com o diretor da DMP, a equipe de auditoria foi informada que a UFRN aderiu à Agenda A3P do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que, no entendimento da DMP, contém as mesmas diretrizes de um PLS. Foram disponibilizadas à equipe de auditoria cópias do Selo A3P-Verde, conferido à universidade, bem como relatório técnico de implementação da referida Agenda (peça 34).

105. Da análise dos documentos, verifica-se que a UFRN instituiu comissão gestora da Agenda A3P (peça 34, p. 2). Além disso, as ações previstas no relatório englobam os seguintes eixos temáticos de atuação: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; licitações sustentáveis; qualidade de vida no trabalho; e sensibilização e capacitação.

106. Sabe-se que o programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) foi criado pelo MMA, constituindo ação que busca a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicas. A A3P tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras. Nesse sentido, o selo A3P Verde foi conferido à UFRN em reconhecimento à instituição pública pelo empenho na implementação da agenda, por meio da adesão formal ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (peça 34, p. 3).

Comentários do gestor

107. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 2):

Entendemos que houve uma informação aparentemente equivocada por parte dos entrevistados pela equipe de auditoria, haja vista que a Agenda A3P possui diretrizes que também deverão estar presentes na elaboração do Plano de Logística Sustentável. Reafirmamos que a UFRN

vem dispendendo esforços para a elaboração do seu Plano de Logística Sustentável, a partir da experiência acumulada na gestão da Agenda A3P junto à comunidade universitária.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) nenhuma causa foi indicada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

a) realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito potencial);

b) desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 3º;

b) Decreto 7.746/2012, art. 16;

c) IN SLTI 10/2012, art. 12.

Conclusão da equipe

108. Constatou-se a inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável. Esse plano é uma ferramenta de planejamento que permite o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização dos gastos institucionais e dos processos administrativos e, em atenção ao normativos mencionados acima, deverá ser elaborado e aprovado no âmbito da UFRN.

109. Nesse sentido, a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P - SAIC/MMA) pode ser considerada parte de grupo de ações e projetos afins desenvolvidos pela instituição com potencial de integrar o Plano de Logística Sustentável, documento importante para a função de aquisições, objeto da presente fiscalização, por contemplar linhas de ações para agregar critérios de sustentabilidade à logística, incluindo parâmetros para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico.

Proposta de encaminhamento

110. Considerando que a inexistência do PLS também foi tratada no Processo TC-018.267/2014-9 (auditoria de natureza operacional), culminando em recomendação proferida no âmbito do Acórdão 48/2015-TCU-Plenário, deixa-se de propor encaminhamento sobre a questão.

Acórdão 48/2015-TCU-Plenário

9.1. recomendar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte que:

[...]

9.1.13. constitua Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, elabore Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS e divulgue-o em seu sítio eletrônico, conforme prescreve os artigos 6º e 12 do Decreto 7.746/2012 c/c IN/SLTI/MP 10/2012;

Gestão de Pessoas

111. A questão de auditoria Q5 teve como objetivo avaliar se a gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições.

112. Foi avaliada a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, bem como se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

113. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.10 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições

Situação encontrada

114. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, item E.1 e E.2, a UFRN informou que a universidade pretende adotar a prática de identificar e definir as competências necessárias para o desempenho das funções-chaves da área de aquisições (peça 10, p. 7).

Comentários do gestor

115. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 2):

O processo de identificação e definição das competências necessárias para o desempenho das funções-chaves da área de aquisições foi iniciado no Setor de Compras da Diretoria de Material e Patrimônio em outubro de 2014.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) Segundo o gestor, 'O planejamento das atividades de dimensionamento de pessoal e mapeamento das competências definidos pela UFRN contemplam todos os setores da Diretoria de Material e Patrimônio, que serão concluídos em 2015'.

Efeitos/Consequências do achado

a) desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (efeito real);

b) execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor sem a competência necessária (efeito potencial).

Critério

a) Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

Conclusão da equipe

116. Conforme relatado acima, a UFRN ainda não realizou mapeamento de competências com relação aos ocupantes das funções-chave da área de aquisição.

Proposta de encaminhamento

117. **Recomendar à UFRN** que estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições.

Processo de trabalho

118. A questão de auditoria Q6 teve como objetivo avaliar se há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições.

119. As normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

120. Processos de trabalho são conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).

121. Com base neste princípio, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

122. Neste componente, o trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

b) estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), como minutas de editais, listas de verificação para atuação das consultorias jurídicas, entre outros, que aumentam a produtividade dos processos de contratação e contribuem para a diminuição de erros.

123. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.11 Processos de contratação *ad hoc*

Situação encontrada

124. Em resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, itens F.3 a F.5, a UFRN respondeu que a unidade não prevê adotar a prática de utilizar processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das aquisições, assim como também não prevê adotar a prática de utilizar processo de trabalho aprovado e publicado para a seleção de fornecedor.

125. Finalmente, informou que adota parcialmente a prática de utilizar processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão de contratos (peça 10, p. 8).

126. Na fase de execução da auditoria, constatou-se que não há documento formal descrevendo atribuições e responsabilidades dos fiscais dos contratos (gestão de contratos). Em

entrevista com o responsável pelo setor de contratos e com vários fiscais, ficou assente a necessidade de formalizar as atribuições dos gestores e dos fiscais dos contratos.

Comentários do gestor

127. Sobre a situação encontrada, o gestor apresentou o seguinte comentário (peça 51, p. 2):

Informamos que a grande maioria dos processos de trabalho referentes às aquisições está implantada como fluxos no SIPAC (Sistema Integrado de Administração, Patrimônio e Contratos). Entretanto, reconhecemos que esses processos automatizados ainda carecem de normatização específica.

Causa indicada pelo gestor (peça 51, p. 46)

a) Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado

a) Falta de padronização de procedimentos (efeito real);

b) Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (efeito potencial);

c) Existência de atividades sem um responsável claro (efeito potencial).

Critério

a) ISO 9001, princípio da abordagem por processos.

Conclusão da equipe

128. Conforme relatado acima, a UFRN não aprovou nem normatizou processo de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, para a seleção dos fornecedores ou para a gestão de contratos.

Proposta de encaminhamento

129. **Recomendar à UFRN** que defina um processo formal de trabalho para:

a) planejamento de cada uma das aquisições, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens deste relatório: 3.12 (parágrafo 136), 3.13 (parágrafo 141, 'a'), 3.14 (parágrafo 147), 3.15 (parágrafo 151), 3.20 (parágrafo 171) e 3.22 (parágrafo 180);

b) seleção do fornecedor;

c) gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens deste relatório: 3.13 (parágrafo 141, 'b'), 3.19 (parágrafo 167), 3.24 (parágrafo 188), 3.25 (parágrafo 192), 3.26 (parágrafo 199, 'a' e 'b'), 3.28 (parágrafo 211) e 3.31 (parágrafo 231).

Conformidade das contratações

130. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar a conformidade de aspectos específicos relacionados à contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas, selecionados pela equipe de coordenação central desta auditoria com base no documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado no *site* da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu 'Riscos e Controles nas Aquisições') em atenção ao Acórdão 1.321/2014-TCU-Plenário. Para avaliação dessas questões, foram selecionadas as seguintes contratações:

Instrumentos Formais	Objeto da Contratação
Pregão Eletrônico: 27/2010 Processo: 23077.010712/2010-29 Contrato: 55/2011	LIMPEZA: Prestação de serviços de limpeza e higienização nas áreas internas e externas das unidades acadêmicas pertencentes à UFRN, campus universitário central e interior.
Pregão Eletrônico: 133/2009 Processo: 23077.050174/2009-71 Contrato: 85/2010	VIGILÂNCIA: Prestação de serviços de vigilância armada, desarmada e motorizada (moto e veículo) para diversas unidades da UFRN.
Pregão Eletrônico: 24/2009 Processo: 23077.015476/09-01 Contrato: 50/2010	TRANSPORTE DE PESSOAS: Prestação de serviços de locação de mão de obra para atender atividades de apoio administrativo, técnico e operacional nas áreas administrativas e acadêmicas.

131. Os achados identificados na avaliação da conformidade das contratações não foram

contemplados na Planilha de Identificação de Causas encaminhada para preenchimento por parte dos gestores, mas sim selecionados a partir de relação de possíveis causas disponibilizada pela equipe de coordenação central da auditoria.

132. Vale ressaltar que os documentos recebidos em resposta ao Ofício de Requisição 1/2014 (peça 23) foram digitalizados pela própria UFRN. Na análise desses documentos, verificou-se que os arquivos apresentavam partes ilegíveis, no entanto, uma vez que trata-se de auditoria operacional e evitando atrasos na finalização dos trabalhos, a equipe de fiscalização decidiu pela não renovação dos ofícios de requisição, com aproveitamento do material recebido e, nos casos necessários, a referência dos achados utilizou remissão às folhas do processo administrativo da contratação.

133. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.12 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada

134. No processo administrativo da contratação de serviços de motorista (Processo 23077.015476/09-01), analisado no âmbito da fiscalização, foi verificado que a UFRN não realizou estudo para avaliar quais soluções existentes no mercado atendiam aos requisitos da contratação de serviços de transporte de pessoal e de carga. A solução adotada foi a contratação de motoristas terceirizados e, nesse sentido, não consta do processo documento com informações de estudos técnicos preliminares à licitação.

Causa

a) não realização de estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado

a) adoção de solução que não é a que apresenta melhor relação custo/benefício (efeito potencial).

CrITÉrio

a) Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'c';

Conclusão da equipe

135. O processo de planejamento de contratações na UFRN não contempla a realização e formalização de estudos preliminares para definição dos aspectos da contratação voltados a identificar e avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação.

Proposta de encaminhamento

136. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), realize, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, levantamento de mercado junto às diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação.

137. **Dar ciência à UFRN que** a contratação de serviços de transporte de pessoas e de carga de documentos sem avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e carga de documentos, a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por km rodado, entre outras possíveis), a exemplo do constatado no Contrato 50/2010, contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'c'.

3.13 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

Situação encontrada

138. Ao analisar o processo administrativo da contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que a produtividade foi definida sem estudo prévio e a produtividade não é reavaliada a cada prorrogação com base em dados gerenciais pretéritos. Além disso, o tamanho das áreas foi definido sem base em um documento técnico.

139. Ao analisar o processo de contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), constatou-se que não há nos autos demonstrativos de estudos preliminares das necessidades dos postos que foram contratados. Os quantitativos são lançados em planilha sem justificativas nem conexão com políticas de segurança da universidade. Tampouco há registro de dados relativos à produtividade/necessidade dos postos de trabalho empregados em contratações anteriores, assim como também não foi realizado estudo visando otimizar os postos de vigilância, de forma a substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público. Não foi realizado, também, estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36 h que ficam ociosos nos finais de semana.

Causa

a) deficiência na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado

a) contratação de mais postos de trabalho do que o necessário (efeito potencial);

b) aditivos contratuais de alteração de quantidades sem justificativa válida (efeito potencial).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, arts. 6º, inc. IX, alínea 'f' e 7º, § 4º;

b) Decreto 2.271/1997, art. 2º, inc. II (para serviços);

c) IN SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (Limpeza);

d) IN SLTI 2/2008, art. 49, inc. I e art. 51-A (Vigilância).

Conclusão da equipe

140. O processo de planejamento de contratações na UFRN não contempla a realização e formalização de estudos para definição dos aspectos da contratação voltados à definição dos postos de trabalho a serem contratados.

Proposta de encaminhamento

141. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes):

a) inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação; e documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

142. **Dar ciência à UFRN** sobre as seguintes impropriedades detectadas no âmbito do Contrato 55/2011 (serviços de limpeza):

a) A ausência de estudo para definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na contratação (ou na prorrogação de contrato) de serviços de limpeza, nos termos da IN SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único, bem como na prorrogação de contratos dessa natureza, contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'f', e art. 7º, § 4º;

b) A ausência de documento técnico que fundamente a definição do tamanho das áreas que serão objeto de contratação de serviços de limpeza (e.g. planta do prédio ou laudo de medição), bem

como na prorrogação de contratos dessa natureza, contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘f’, e art. 7º, § 4º.

143. **Dar ciência à UFRN** sobre as seguintes impropriedades detectadas no âmbito do Contrato 85/2010 (serviços de vigilância), que contrariam o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘c’:

a) não definição da localização, quantidade e tipo de postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN SLTI 2/2008, art. 49, I;

b) não definição dos diferentes turnos para os postos de vigilância, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana, à semelhança do previsto na IN SLTI 2/2008, art. 51-A.

3.14 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada

144. Ao analisar o processo administrativo de contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que não houve pesquisa de mercado para estimar o preço da contratação. Os itens da planilha de custos foram definidos pela própria administração, inclusive itens como Despesas Operacionais e Lucro.

145. Da mesma forma, da análise do processo administrativo de contratação dos serviços de vigilância (Contrato 85/2010), não foram encontradas pesquisas de preço de mercado nem comparação de propostas de preço com outros órgãos. Tampouco houve pesquisas em portais de compras governamentais, *sites* especializados ou outros entes públicos.

Causa

a) deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado

a) utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito potencial);

b) dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas (efeito potencial).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’;

b) IN SLTI 5/2014, art. 2º;

c) Acórdão 4.695/2012-TCU-Plenário, item 9.2.6.3.

Conclusão da equipe

146. A UFRN apresenta deficiências na estimativa de preços das contratações de serviços, não realizando adequadamente as pesquisas de mercado, não realizando, também, pesquisas ao portal de compras governamentais, *sites* especializados ou entes públicos, situação constatada na análise dos processos de contratação dos serviços de limpeza e de vigilância.

Proposta de encaminhamento

147. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, que contemple pesquisa além dos fornecedores, ao portal de compras governamentais e *sites* especializados ou entes públicos, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.15 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

Situação encontrada

148. Ao analisar o processo administrativo da contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que a contratação foi parcelada por itens, considerando os tipos de áreas (administrativas, hospitalares e urbanas). Porém não consta nos autos um estudo formal que justifique tal opção pelo parcelamento. Em entrevista com a Seção de Contratos, foi informado que o principal critério foi a existência do adicional de insalubridade para a limpeza de áreas hospitalares.

149. Da análise do processo administrativo de contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), verificou-se que não consta nos autos avaliação de viabilidade de parcelamento ou não da solução contratada.

Causas

- a) ausência de estratégia de contratação;
- b) deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;
- c) falta de cultura da organização em analisar possibilidade de parcelamento de um único serviço.

Efeitos/Consequências do achado

- a) diminuição da competitividade das licitações, com risco de aumento dos valores contratados (efeito potencial);
- b) dependência de uma única contratada (efeito potencial).

Critérios

- a) Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º;
- b) Lei 9.784/99, art. 2º, inciso VII.

Conclusão da equipe

150. A UFRN não avalia ou justifica de forma adequada o parcelamento ou não da solução a ser contratada pela instituição, conforme verificado na análise dos processos administrativos da contratação de serviços de limpeza que deu origem ao Contrato 55/2011 e de vigilância, que deu origem ao Contrato 85/2010.

Proposta de encaminhamento

151. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), avalie, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

3.16 Inexistência de Plano de Trabalho

Situação encontrada

152. Nos processos administrativos das contratações de serviços de limpeza (Contrato 55/2011) e vigilância (Contrato 085/2011), analisados no âmbito da fiscalização, foi verificado que a instituição não elaborou plano de trabalho para subsidiar essas contratações.

153. Em entrevista realizada com o diretor do Departamento de Material e Patrimônio (DMP), a equipe de auditoria foi informada que a universidade não elaborou plano de trabalho de terceirização nos moldes do Decreto 2.271/1997, art. 2º.

Causas

- a) deficiência no estabelecimento de diretrizes para as aquisições;
- b) deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

- a) risco de contratação de serviços não alinhada à estratégia de terceirização da organização (efeito potencial).

Critérios

- a) Decreto 2.271/1997, art. 2º;
- b) IN SLTI 2/2008, art. 6º, § 3º.

Conclusão da equipe

154. A UFRN não elaborou plano de trabalho de terceirização para subsidiar a contratação dos serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento

155. **Dar ciência à UFRN que** a contratação dos serviços especificados no Decreto 2.271/1997, sem a elaboração, aprovação e publicação de plano de trabalho, a exemplo do ocorrido nos Contratos 55/2011 e 85/2011, contrariam os ditames do art. 2º do supracitado decreto.

3.17 Deficiências nos requisitos de qualidadeSituação encontrada

156. Ao analisar o Edital 133/2009 (Vigilância), constatou-se que há um Acordo de Níveis de Serviços que se destina ao acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pela contratada (peça 47, p. 79-82). Contudo os critérios ali estabelecidos ficaram restritos à possibilidade de aplicação de penalidades, conforme previsto no item 1.2, e não à definição de requisitos de qualidade dos serviços prestados; função principal desse tipo de documento. Por consequência, os pagamentos são realizados sem que haja uma medição do alcance das metas estabelecidas e avaliação da qualidade dos serviços prestados. O mesmo problema foi verificado no Edital 27/2010 para contratação de serviços de limpeza (peça 48, p. 75-78).

Causa

- a) Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

a) Pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues (efeito real).

b) Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços (efeito real).

Critérios

- a) Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II;
- b) Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º;
- c) IN SLTI 2/2008, art. 11.

Conclusão da equipe

157. Os Acordos de Níveis de Serviços dos contratos de limpeza e vigilância, analisados no âmbito da presente fiscalização, não são suficientes para definir os requisitos de qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

158. Nesse sentido, os pagamentos são realizados sem que haja uma medição do alcance das metas estabelecidas e avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Proposta de encaminhamento

159. **Dar ciência à UFRN que** a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a ausência de vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada, constatadas nas especificações dos objetos dos Contratos 55/2011 e 85/2010, contraria o disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência).

3.18 Deficiências nos requisitos de sustentabilidadeSituação encontrada

160. Ao analisar a contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que a UFRN não estabeleceu requisitos de sustentabilidade para prestação dos serviços de limpeza, no contrato supracitado.

Causas

- a) ausência de um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS);
- b) falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

Efeitos/Consequências do achado

a) dano ao meio ambiente provocado pela utilização de práticas inadequadas na execução dos serviços de limpeza (efeito potencial);

b) desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 3º;

b) IN SLTI 1/2010, art. 6º;

c) IN SLTI 2/2008, art. 42, inciso III.

Conclusão da equipe

161. A UFRN não estabeleceu requisitos de sustentabilidade para prestação dos serviços de limpeza no Contrato 55/2011.

Proposta de encaminhamento

162. **Dar ciência à UFRN que** a contratação de serviços de limpeza e conservação sem avaliação da possibilidade de incrementar, como obrigação da contratada, a adoção de novas práticas de sustentabilidade na execução dos serviços (e.g. utilização de equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento e realização de um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos), a exemplo do constatado no Contrato 55/2011, contraria os comandos da Lei 8.666/1993, art. 3º, da IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e da IN SLTI 2/2008, art. 42, inciso III.

3.19 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivoSituação encontrada

163. Ao analisar os processos administrativos de contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010) e de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que as notas fiscais são atestadas pelos fiscais em cada local de prestação dos serviços sem considerar os aspectos administrativos da fiscalização. Esses outros aspectos são verificados pela Seção de Gestão do Contrato, sem que essa atribuição esteja prevista formalmente em algum normativo interno da universidade, ou no modelo de gestão previsto nos contratos. Cite-se, como exemplo, o Contrato 85/2010, no qual as cláusulas que tratam da fiscalização dos serviços não estabelecem previsão de emissão de termo de recebimento provisório e definitivo, separadamente (peça 40, p. 14).

164. Na prática, há uma segregação das fases de recebimento provisório e definitivo, uma vez que o fiscal atesta a realização dos serviços e a Seção de Gestão de Contratos analisa a parte documental. É importante que essa segregação de funções na fase da liquidação da despesa esteja devidamente normatizada pela UFRN e que os seus requisitos estejam previstos nos editais e nos contratos.

165. Em entrevista realizada pela equipe de auditoria com a presença de diversos fiscais do contrato e do chefe da Seção de Gestão de contratos, a constatação acima foi confirmada. Ressalte-se que os fiscais informaram desconhecer os limites e rol de responsabilidades para atuação na fiscalização dos contratos.

Causa

a) deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

a) recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

Critério

a) Lei 8.666/1993, art. 73, incisos I, 'a' e 'b'.

Conclusão da equipe

166. A instituição não estabeleceu nos processos administrativos fiscalizados um modelo de gestão de contratos contemplando a segregação das atividades de recebimento provisório e recebimento definitivo dos serviços/materiais contratados. Na prática, ocorre segregação de atividades,

porém sem normatização os atores envolvidos não estão cientes dos limites e responsabilidades de atuação na fase de execução dos contratos.

Proposta de encaminhamento

167. **Recomendar à UFRN que**, nas contratações de bens e serviços, quanto à gestão dos contratos, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a.1) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a');

a.2) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b').

3.20 Deficiências nas cláusulas de penalidades

Situação encontrada

168. Ao analisar o processo administrativo de contratação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que os itens 16.2.2.b) e 16.2.2.c) do termo de referência anexo ao edital (peça 25, p. 176-177) não estabelecem o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade detectada. Além disso, o percentual das multas é único para qualquer tipo de inadimplência da contratada. Por fim, não há previsão de penalidades para o caso de reincidência de condutas irregulares.

169. O processo administrativo de contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010) repete essas deficiências no estabelecimento de penalidades, conforme item 22.0 - Das Sanções Administrativas presente no edital da licitação (peça 29, p. 167-168).

Causas

a) deficiências no processo de planejamento da contratação

Efeitos/Consequências do achado

a) impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato (efeito real).

Critérios

a) Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade;

b) Acórdão TCU 2.832/2012-TCU-Plenário, item 9.4.

Conclusão da equipe

170. As cláusulas que tratam da aplicação de penalidades, nos processos administrativos fiscalizados, foram definidas de forma genérica, não estabelecendo o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado, e não há previsão de penalidades específicas ou gradação para o caso de reincidência de condutas.

Proposta de encaminhamento

171. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

a.1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

a.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

- a.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
- a.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
- a.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
- a.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

3.21 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

Situação encontrada

172. Com relação à contratação de serviços de limpeza, Contrato 55/2011 - Cláusula 5.6 (peça 38, p. 10), a UFRN estabeleceu previsão de retenção de encargos trabalhistas em conta vinculada. A mesma previsão foi estabelecida também na contratação de serviços de vigilância, Contrato 85/2010 - Cláusula 7.6 (peça 40, p. 18).

173. Em entrevista realizada aos fiscais do contrato, bem como ao pró-reitor da Proad, a equipe de auditoria foi informada que a universidade adotou a conta vinculada prevista no art. 19-A e Anexo VII da IN SLTI 2/2008, e que não foram realizados estudos ou avaliação sistematizada acerca da relação custo/benefício da opção pela implementação desse controle.

174. Registre-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1 e item 4 do Voto), o TCU condenou a utilização de prática análoga, acolhendo posição do Banco do Brasil em sede de recurso (o banco argumentou, e o TCU acolheu o argumento, que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração).

Causas

- a) orientação da AGU para utilização da conta vinculada.

Efeitos/Consequências do achado

- a) utilização de controle (conta vinculada) com relação custo/benefício desfavorável; (efeito potencial);
- b) fiscal do contrato pretere a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias (efeito real).

Critérios

- a) Princípio da eficiência;
- b) Decreto-lei 200/1967, art. 14;
- c) Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara, item 9.1 e item 4 do voto.

Conclusão da equipe

175. As contratações de serviços de limpeza e de vigilância na UFRN, objeto da presente fiscalização, foram realizadas sem avaliação das alternativas de fiscalização administrativa.

Proposta de encaminhamento

176. **Dar ciência à UFRN que** a contratação de serviços de limpeza e de vigilância sem realização de estudos técnicos preliminares que contemplem avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, a exemplo do constatado no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza) e no Contrato 85/2010 (serviços de vigilância), contraria o disposto no Decreto-lei 200/1967, art. 14, bem como o princípio da eficiência.

3.22 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira

Situação encontrada

177. Ao analisar os processos administrativos de contratação dos serviços de limpeza e vigilância, Contrato 55/2011 e Contrato 85/2010, respectivamente, na fase de execução da auditoria, não foram encontrados nos autos estudos ou documento de avaliação para definição dos critérios de

habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação desses serviços.

178. Em entrevista com o representante do Departamento de Material e Patrimônio (DMP), a equipe de auditoria foi informada que essa avaliação não foi realizada.

Causas

a) deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

a) contratação de empresa sem capacidade econômico-financeira para executar o contrato (efeito potencial);

b) restrição indevida da competitividade da licitação (efeito potencial).

Critérios

a) Princípio da eficiência;

b) Decreto-lei 200/1967, art. 14;

c) Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

Conclusão da equipe

179. A organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento

180. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processos de aquisições para as contratações de bens e serviços, avalie, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.23 Deficiências em cláusulas editalícias

Situação encontrada

181. No edital para contratação de serviços de limpeza (Pregão Eletrônico 27/2010), analisado no âmbito da fiscalização, foram feitas as seguintes constatações:

a) exigência de vistoria prévia nas suas instalações como condição para participação das licitantes no certame - Cláusula 5.1 do edital (peça 25, p. 119);

b) definição, pela contratante, do salário a ser pago aos empregados terceirizados - Cláusula 10.1 do termo de referência (peça 25, p. 165).

182. Já no edital para contratação de serviços de vigilância (Pregão Eletrônico 133/2009) outras constatações foram feitas:

a) exigência de vistoria prévia nas suas instalações como condição para participação das licitantes no certame - Cláusula 5.1 do edital (peça 29, p. 148);

b) exigência que o serviço fosse iniciado em prazo exíguo, imediatamente após a autorização de início dos serviços - Cláusula 5.1 da minuta do contrato (peça 29, p. 183).

c) definição, pela contratante, do salário a ser pago aos empregados terceirizados - Cláusula 14.1 e 15.1 do termo de referência (peça 29, p. 209).

Causas

a) crença da organização de que a vistoria prévia permite que as licitantes realizem uma melhor avaliação acerca da forma de prestação dos serviços;

b) desconhecimento das consequências desses tipos de cláusulas.

Efeitos/Consequências do achado

a) restrição indevida à competição, por (potencialmente): privilegiar a empresa que já está prestando o serviço, no caso de contratos de duração continuada, pois esta já tem os funcionários contratados; e privilegiar indevidamente empresas locais (efeito potencial);

b) ingerência indevida na gestão da contratada (efeito real).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, e art. 30;

b) Acórdão 1.955/2014-TCU-Plenário, item 9.2.4 (vistoria);

c) Acórdão 2.938/2010-TCU-Plenário, item 9.3.5 (remuneração);

d) Acórdão 614/2008-TCU-Plenário, item 9.3.3.2 (definição de salário pela contratante).

Conclusão da equipe

183. A contratação de serviços de limpeza e vigilância na UFRN apresentou deficiências na definição das cláusulas editalícias constantes nos editais 27/2010 e 133/2009, respectivamente, quanto aos aspectos de vistoria prévia, prazo para início dos serviços e definição, pela contratante, do salário a ser pago aos empregados terceirizados.

Proposta de encaminhamento

184. **Dar ciência à UFRN que:**

a) cláusula estabelecendo a obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, a exemplo do ocorrido no item 5 do Edital 27/2010, afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I;

b) a fixação de valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados, a exemplo do verificado no item 10 do Anexo II do Edital 27/2010, constitui intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência;

c) a fixação de prazo exíguo para início da prestação do serviço contratado, sem justificativa para tal, a exemplo do verificado no item 5.1 do Edital 133/2009, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I.

3.24 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada

185. Nos processos administrativos das contratações de serviços de limpeza (Contrato 55/2011) e vigilância (Contrato 85/2010), analisados no âmbito da fiscalização, foi verificado que não há atos formais nomeando os suplentes para fiscalização dos contratos analisados.

186. Além disso, aos autos do processo referente ao Contrato 85/2010 não foram juntados os atos de designação formal dos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento contratual.

Causa

a) deficiências no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado

a) atesto de serviços por fiscal diverso do designado em portaria (efeito real);

b) dificuldade ou impossibilidade de identificar os fiscais do contrato e responsabilização dos agentes públicos que atuaram sem delegação (efeito real).

Critério

a) Lei 8.666/1993, arts. 67 e 68.

Conclusão da equipe

187. A UFRN não incluiu nas portarias de designação dos atores envolvidos no acompanhamento e fiscalização dos contratos a designação de suplentes para atuação em substituição aos titulares. Além disso, as portarias emitidas não estão sendo juntadas aos autos do processo administrativo da referida contratação.

Proposta de encaminhamento

188. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

b) promover a juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação.

3.25 Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados

Situação encontrada

189. Com relação à rastreabilidade dos serviços e materiais utilizados no âmbito da execução do contrato referente aos serviços de limpeza (Contrato 55/2011), verificou-se que existe relação nominal dos terceirizados alocados no contrato e que há uma ficha de acompanhamento (*check-list*) com dados parametrizados para a fiscalização verificar o cumprimento das obrigações contratuais. Após o preenchimento da ficha, a fiscalização ressalta as ocorrências relacionadas ao não cumprimento das obrigações. Contudo, essa lista de verificação só existe para os contratos em que a fiscalização é feita por vários fiscais. Para a limpeza urbana, na qual há apenas um único fiscal, tal lista de verificação não é utilizada.

190. No que diz respeito ao Contrato 85/2010, serviços de vigilância, ao analisar os pagamentos dos meses de agosto, setembro e outubro de 2014 (Processos 23077.054994/2014-08, 23077.062917/2014-13 e 23077.070427/2014-91) constatou-se que não há relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho, valendo destacar que tampouco há mecanismos que permitam rastrear os serviços executados, que somente puderam ser confrontados com a nota fiscal emitida e atestada pelo fiscal do contrato.

Causa

a) deficiências no modelo de gestão do contrato, elaborado na fase de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado

a) dificuldade ou impossibilidade de justificar os pagamentos realizados (efeito real);
b) dificuldade ou impossibilidade de aplicar e graduar penalidades previstas em contrato (efeito real).

Critérios

- a) Lei 4.320/1964, art. 63, § 1º, II;
- b) Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º;
- c) Decreto 2.271/1997, art. 6º;
- d) Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, subitem 9.1.1;
- e) Acórdão 2.204/2010-TCU-Plenário, subitem 9.8.2.

Conclusão da equipe

191. A UFRN não coloca em prática todos os mecanismos formais de rastreabilidade dos serviços prestados previstos no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza) nem estabeleceu mecanismos desse tipo no contrato do serviço de vigilância (Contrato 85/2010).

Proposta de encaminhamento

192. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), estabeleça os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação: incluir, no modelo de gestão do contrato, mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada.

193. **Recomendar à UFRN que** oriente os servidores envolvidos na atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos, acerca do modelo de gestão adotado pela instituição.

3.26 Deficiências na garantia contratual

Situação encontrada

194. Ao analisar o processo 23077.010712/2010-29 (contratação de serviços de limpeza) em busca da garantia contratual, com o fim de verificar se ela foi apresentada no prazo devido, verificou-se que a cláusula 10.1 do Contrato 55/2011 (peça 38, p. 14) estabelece prazo para a contratada apresentar o supracitado documento. No entanto, a garantia relativa ao contrato foi assinada em 5/9/2011, quando o prazo previsto era 11/8/2011, ou seja, dez dias após a assinatura do termo, sem que fosse aberto processo administrativo para penalizar a contratada (peça 44).

195. Além disso, a garantia apresentada não cobre riscos referentes a obrigações trabalhistas e previdenciárias, condição que se repetiu na apresentação das demais garantias à época dos ajustes contratuais, a exemplo do seguro-garantia acostado à peça 39.

196. Ao analisar o processo 23077.050174/2009-71 (contratação de serviços de vigilância) verificou-se também que o seguro-garantia apresentado não assegurava as obrigações trabalhistas e previdenciárias (peça 41). Além disso, constatou-se que o contrato foi assinado em 1/9/2010 e a garantia somente foi apresentada em 12/5/2011 (peça 41, p. 1-2), descumprindo cláusulas que estabeleciam o prazo de dez dias para apresentação do seguro. Registre-se que, apesar de apresentar vigência de 1/9/2010 até 1/12/2011, o atraso na sua apresentação representou risco para a UFRN que, nesse período, não teve certeza sobre a cobertura de encargos trabalhistas e previdenciários, por exemplo.

Causas

a) não definição de penalidades pelo atraso na entrega de garantia.

Efeitos/Consequências do achado

a) execução do contrato sem garantia adequada (efeito real);
b) impossibilidade de executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (efeito real).

Crítérios

- a) Lei 8.666/1993, art. 66;
- b) Contratos 55/2011 e 85/2010 (UFRN);
- b) Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.4.

Conclusão da equipe

197. A UFRN estabeleceu previsão contratual de prazo para a apresentação das garantias, no entanto as empresas contratadas apresentaram as garantias fora do prazo. Apesar de cobranças por meio de memorandos emitidos pelos gestores do contrato e encaminhados às contratadas, não foram aplicadas penalidades.

198. Foi verificado que as apólices de seguro apresentadas não cobrem os riscos referentes a obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Proposta de encaminhamento

199. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua o seguinte controle interno na etapa de planejamento da contratação:

- a) incluir no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;
- b) incluir no modelo de gestão do contrato a obrigação de abertura de processo de penalização da contratada pelo atraso na entrega da garantia contratual;
- c) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais.

3.27 Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato

Situação encontrada

200. No processo de contratação dos serviços de limpeza (Contrato 55/2011), ao analisar se a alíquota do seguro de acidente de trabalho prevista na PCFP estava de acordo com o praticado na GFIP, verificou-se que na proposta apresentada pela licitante vencedora o seguro acidente do trabalho estava cotado a uma alíquota de 3% (peça 26, p. 89). Contudo, a partir da GFIP anexada ao processo de pagamento do mês de outubro de 2014 (peça 27, p. 541), verificou-se que a contratada pagou, após a aplicação do fator de ajuste, uma alíquota de apenas 1,5%.

201. A mesma constatação foi realizada no âmbito do processo de contratação dos serviços de vigilância (Contrato 85/2010), no qual o seguro de acidente de trabalho prevista na PCFP da empresa vencedora estava cotado a uma alíquota de 3%, enquanto a GFIP anexada ao processo de

pagamento referente à competência setembro de 2014 apresentou alíquota, após a aplicação do fator de ajuste, de 2,79% (peça 33, p. 4).

202. Em entrevista realizada pela equipe de auditoria com a chefia da Seção de Gestão de Contratos, foi confirmado que essas informações não são conferidas nesse nível de detalhe.

Causa

a) grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado

a) beneficiamento indevido da contratada (efeito real).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 66;

b) Contrato 55/2011 (Cláusula quinta);

c) Contrato 85/2010 (Cláusula sétima);

Conclusão da equipe

203. Os procedimentos adotados pela fiscalização administrativa dos contratos fiscalizados na presente auditoria não contemplam análise de condições específicas das regras de pagamento, em especial, as alíquotas previstas e realizadas de seguro de acidente de trabalho, o que possibilitou pagamento de verba indevida às contratadas.

204. Considerando que a análise da equipe de auditoria ocorreu por amostragem, é provável que essas divergências tenham ocorrido em outros meses de execução do contrato.

Proposta de encaminhamento:

205. **Dar ciência à UFRN** que a realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, como ocorrido nos pagamentos dos Contratos 55/2011 e 85/2010, afronta a Lei 8.666/1993, art. 66.

3.28 Falhas na repactuação

Situação encontrada

206. Ao analisar o processo 23077.010712/2010-29 referente à contratação de serviços de limpeza, verificou-se que a parcela relativa à depreciação de equipamentos não foi retirada da PCFP após doze meses de execução do contrato, conforme estava previsto na proposta da empresa SAFE, vencedora da licitação. Da mesma forma, a parcela de aviso prévio trabalhado não foi retirada (Processo 23077.010712/2010-29 - fl. 1.422).

207. Com relação ao processo 23077.050174/2009-71, referente à contratação de serviços de vigilância, foi verificado que a provisão para aviso prévio trabalhado não foi retirada da PCFP à época da prorrogação do contrato, após o primeiro ano de execução (Processo 23077.050174/2009-71 - fls. 601 e 602).

208. Além disso, em entrevista realizada com representante da Seção de Contratos, a equipe de auditoria foi informada que não são utilizadas informações gerenciais para propor redução no valor das provisões constantes da PCFP nos momentos dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, etc.).

Causas

a) grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do fornecedor.

Efeitos/Consequências do achado

a) pagamento de valores indevidos pelos serviços de limpeza e vigilância (efeito real).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 65, II, 'd';

b) Decreto 2.271/1997, art. 5º;

c) IN SLTI 2/2008 - arts. 37 a 41.

Conclusão da equipe

209. Houve falha na repactuação e prorrogação dos contratos 85/2010 (vigilância) e 55/2011 (limpeza). Foram mantidas na PCFP as verbas referentes a aviso prévio trabalhado e depreciação de equipamentos, o que ocasionou pagamento de verbas indevidas à contratada.

210. A equipe de fiscalização dos contratos na UFRN não utilizou informações gerenciais para propor redução no valor das provisões constantes da PCFP nos momentos dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, etc.).

Proposta de encaminhamento

211. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração (e.g. pagamento de auxílio maternidade sem mulheres contratadas).

212. **Determinar à UFRN que**, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote as medidas para corrigir os seguintes itens na Planilha de Custos e Formação de Preços:

a) exclusão da parcela 'ITENS DIVERSOS (MAT/MAQ/EQUIP)' no âmbito do Contrato 55/2011 (Limpeza), uma vez que esta verba deveria ser retirada após doze meses, conforme proposta da contratada;

b) exclusão da parcela 'AVISO PRÉVIO TRABALHADO' no âmbito dos contratos 55/2011 (Limpeza) e 85/2010 (Vigilância), uma vez que esta verba deveria ser retirada após doze meses, conforme jurisprudência do TCU.

213. **Determinar à UFRN que**, com fundamento na CF, art. 71, IX, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), realize, no prazo de noventa dias, levantamento dos valores pagos em decorrência das verbas 'ITENS DIVERSOS (MAT/MAQ/EQUIP)', no âmbito do Contrato 55/2011, e 'AVISO PRÉVIO TRABALHADO', no âmbito dos contratos 55/2011 (Limpeza) e 85/2010 (Vigilância), adotando as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente (após doze meses de execução contratual).

3.29 Deficiências nos controles compensatórios no planejamento da contratação

214. Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de planejamento da contratação.

215. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação).

216. Na fase de execução da auditoria constatou-se, por meio de entrevista ao procurador-chefe da Procuradoria Jurídica da UFRN, que a universidade não utiliza listas de verificação que contenham itens para análise quando da aprovação do edital.

217. Ao analisar os processos administrativos 23077.010712/2010-29 (Limpeza) e 23077.050174/2009-71 (Vigilância), verificou-se que não constam listas de verificação para análise pela Procuradoria Jurídica da UFRN, quando da aprovação do edital.

218. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados *ad hoc*, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas

a) ausência de padrão elaborado pelo OGS;

b) falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da

assessoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado

a) não verificação de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 115;

b) Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

Conclusão da equipe

219. A UFRN não adota lista de verificação (check-list) relacionando os itens a serem analisados pela consultoria jurídica, quando da aprovação dos editais de licitação.

Proposta de encaminhamento

220. **Recomendar à UFRN que** estabeleça modelos de listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.30 Deficiências nos controles compensatórios na seleção do fornecedor

Situação encontrada

221. Em resposta aos itens F.6 (4) do questionário Perfil de Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a UFRN indicou que não reconhece que os seus Órgãos Governantes Superiores padronizaram e recomendaram a utilização de listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações. Da mesma forma, na resposta ao item F.7 (4) a universidade indicou que não definiu suas próprias listas de verificação para padronizar esses procedimentos (peça 10, p. 8-9).

222. Em resposta ao ofício de requisição inicial da equipe de auditoria (peça 2), não foram encaminhados elementos comprobatórios acerca da questão, indicando que a UFRN não implantou esse controle compensatório na fase de seleção do fornecedor.

223. Em análise dos processos administrativos 23077.010712/2010-29 (Limpeza) e 23077.050174/2009-71 (Vigilância), a equipe de auditoria verificou que não constam dos autos lista de verificação para utilização pelo pregoeiro para proceder à seleção de fornecedor.

Causas

a) ausência de padrão elaborado pelo OGS.

b) falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro.

Efeitos/Consequências do achado

a) impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial (efeito potencial);

b) declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação (efeito potencial);

c) realização de licitação com grave irregularidade não detectada (efeito potencial).

Critério

a) Lei 8.666/1993, art. 115.

Conclusão da equipe

224. A UFRN não utiliza listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante a fase de seleção de fornecedor.

Proposta de encaminhamento

225. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante a fase de seleção de fornecedor.

3.31 Deficiências nos controles compensatórios nos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada

226. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveriam controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de gestão dos contratos, em especial, nas atividades desempenhadas pelo gestor do contrato e pelo fiscal designado.

227. A resposta ao questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, subitem F.8.18, indicou que a UFRN não implantou listas de verificação para apoiar/auxiliar a atividade de fiscalização (peça 10, p. 10).

228. Na fase de execução da auditoria, foi realizada reunião da equipe de fiscalização com diversos fiscais dos contratos de serviços de limpeza, vigilância e transporte, oportunidade em que foi confirmado pelos fiscais presentes à reunião que a universidade não utiliza listas de verificação contendo itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar essa atividade. O chefe da Seção de Contratos informou também que não são utilizadas listas na atividade de fiscalização administrativa sob responsabilidade de sua unidade.

229. Em análise dos processos administrativos 23077.010712/2010-29 (Limpeza) e 23077.050174/2009-71 (Vigilância), a equipe de auditoria verificou que não constam nos autos listas de verificação para utilização pelos fiscais designados na atividade de fiscalização do contrato.

Causas

- a) ausência de padrão elaborado pelo OGS.
- b) falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para a atuação dos fiscais nos recebimentos provisório e definitivo.

Efeitos/Consequências do achado

- a) não verificação por parte do fiscal do contrato de algum item essencial na análise do cumprimento das exigências contratuais relacionadas aos recebimentos provisório e definitivo. Além disso, atesto de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato.

Critério

- a) Lei 8.666/1993, art. 115.

Conclusão da equipe

230. A UFRN não implantou o controle compensatório de adotar listas de verificação para padronizar os procedimentos durante a fase de gestão dos contratos.

Proposta de encaminhamento

231. **Recomendar à UFRN que**, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

3.32 Deficiências nos controles compensatórios nos ajustes contratuais

Situação encontrada

232. Em continuidade da avaliação dos controles compensatórios, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante os ajustes contratuais. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é a utilização de lista de verificação para auxiliar a emissão do parecer da assessoria jurídica.

233. Em resposta aos itens F.6 (3) e F.7 (2) do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 a UFRN informou que reconhece que os seus Órgãos Governantes Superiores padronizaram e recomendaram a utilização de listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, mas que não definiu listas próprias e recomendou sua utilização (peça 10, p. 8-9).

234. Em entrevista realizada pela equipe de auditoria com o Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica da UFRN, nos foi informado que não são utilizadas listas de verificação contendo itens para análise quando das etapas da aprovação dos ajustes contratuais (repactuação, prorrogação e reajuste).

235. Em análise dos processos administrativos 23077.010712/2010-29 (Limpeza) e 23077.050174/2009-71 (Vigilância), foi verificado que não constam listas de verificação para análise pela Procuradoria Jurídica da UFRN quando da aprovação dos reajustes contratuais (repactuação, prorrogação e reajuste).

Causas

- a) ausência de padrão elaborado pelo OGS;
- b) falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da assessoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado

- a) não verificação de algum item essencial na análise jurídica de ajustes contratuais da universidade.

Critérios

- a) Lei 8.666/1993, art. 115.
- b) Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

Conclusão da equipe

236. A UFRN não desenvolveu ou adotou listas de verificação para utilização no âmbito das análises jurídicas dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação e reajuste). Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica antes das repactuações e os pareceres são elaborados *ad hoc*, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Proposta de encaminhamento

237. **Recomendar à UFRN** que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres aos quais se refere a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

4.1 Função de auditoria interna

238. No âmbito da Questão de Auditoria 3 (As práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?) foram planejadas verificações com o objetivo de analisar a atividade da auditoria interna da UFRN.

239. A Secex/PE realizou, recentemente, trabalho específico sobre a auditoria interna da UFRN no âmbito da FOC-Audin, com objetivo de avaliar a estrutura e a atuação das auditorias internas das instituições federais de ensino, com previsão de análise de assuntos semelhantes às verificações previstas nesta FOC (Processo TC-025.574/2014-0).

240. Nesse sentido, em acordo firmado com a unidade que realiza a coordenação central da presente auditoria (Selog), esta questão foi aplicada de forma reduzida, verificando: se a auditoria interna emite pareceres prévios em processos específicos; e se faz trabalho de avaliação de controles internos na função aquisição. A análise destas questões não resultou em achados de auditoria.

4.2 Parcelas previstas na Planilha de Custos e Formação de Preços

241. Em análise das parcelas que compõem as planilhas de custo e formação de preços do contrato de vigilância (Contrato 85/2010), foi constatado que essas planilhas estabeleceram previsão concomitante para as seguintes verbas:

- a) aviso prévio trabalhado;
- b) aviso prévio indenizado.

242. As planilhas analisadas, correspondentes ao supracitado contrato, foram juntadas aos autos à peça 30, p. 5-6 (Processo 23077.050174/2009-7)

243. Essa informação foi registrada nos papéis de trabalho da equipe de auditoria e a informação deverá ser analisada pela coordenação central da auditoria no âmbito do relatório consolidador da fiscalização.

4.3 Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior

244. O Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário determinou à SLTI que orientasse os órgãos a ele vinculados a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.

245. Por meio do ofício de requisição 1/2014 (peça 23), foi solicitado à UFRN que informasse as medidas adotadas pela instituição para revisão de contratos decorrente das orientações expedidas pela SLTI e CGU aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário e Acórdão 1.212/2014-TCU-Plenário (contemplando medidas adotadas, relação e quantidade de contratos afetados, se a organização avaliou a economia gerada com a alteração desses contratos, e prazo estimado para conclusão desse trabalho).

246. Por meio do Ofício 727/14-R (peça 24), a UFRN informou a relação das obras que foram desoneradas com os correspondentes número de contrato, número de processo e valor:

EMPRESA	Nº CONTRATO	Nº PROCESSO	R\$
AC ENGENHARIA LTDA.	3/2014	59528/2014	11.001,11
G.H. CONTRUÇÕES	51/2013	55090/2014	22.431,70
R2 ENGENHARIA	6/2014	55663/2014	525,73
R2 ENGENHARIA	6/2014	59112/2014	2.112,90

5. COMENTÁRIOS DO GESTOR

247. Com vistas a obter eventuais comentários quanto aos achados e conclusões em seu contexto completo, bem como, se fosse o caso, propostas de correção e contribuições para o aperfeiçoamento do relatório, a versão preliminar deste relatório foi enviada ao dirigente máximo da UFRN mediante o Ofício 004/2015-TCU/Secex/PE.

248. Em resposta, a UFRN encaminhou o Ofício 108/15-R (peça 51), cujas considerações foram avaliadas pela equipe de auditoria e geraram ajustes no presente relatório.

249. As novas informações e argumentos trazidos constituem valiosa contribuição ao trabalho da equipe e foram utilizados, em parte, para esclarecer assuntos tratados na versão preliminar deste documento, ensejando modificações pontuais na versão definitiva do presente relatório. No entanto, os comentários apresentados pelo gestor não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe quanto às conclusões e propostas de encaminhamento para os achados de auditoria.

250. Em síntese, a UFRN, além de esclarecer questões tratadas na auditoria, relaciona iniciativas em andamento na universidade associadas aos achados de auditoria, reconhece que a universidade tem carência de normatização de questões específicas, enfatiza a necessidade de amadurecimento por parte da comunidade universitária com vistas a definição de diretrizes e metas que correlacionem atividade-fim com a atividade-meio numa instituição universitária e, por fim, registra que a administração pública brasileira ainda não estabeleceu uma cultura de adoção de procedimentos operacionais objetivos que possibilitem a utilização da gestão de riscos como ferramenta para a melhoria da gestão pública.

251. Na conclusão dos comentários apresentados, o gestor conclui o seguinte (peça 51, p. 2):

A Reitoria da UFRN reconhece a importância do trabalho de auditoria realizado, que aponta para o aperfeiçoamento da gestão na área de aquisições. Entretanto, para sua efetiva implementação faz-se necessário que haja uma política de governo compatível com as necessidades e

as especificidades das universidades federais brasileiras. A partir daí, será possível a difusão desses procedimentos na perspectiva da constituição de uma cultura organizacional que contemple esse modelo teórico enquanto ferramenta de gestão pública.

252. Vale ressaltar que a UFRN terá oportunidade de, à época da elaboração de plano de ação proposto, avaliar a conveniência e oportunidade de implementação das recomendações propostas, informando ao Tribunal o prazo para implementação e detalhes de ações ‘em andamento’, bem como justificativas quanto às medidas que não serão adotadas pela instituição.

6. CONCLUSÃO

253. A presente fiscalização constituiu uma das vinte auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na UFRN estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico.

254. Foram registrados **32 achados de auditoria**, dos quais destacamos os resumos a seguir.

255. Constatou-se que a organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades, o que aumenta o risco de seleção de pessoas não qualificadas para exercer tarefas críticas, tais como pregoeiro, membro de comissão de licitação, gestor e fiscal de contratos (subitem 3.1).

256. Outro aspecto relevante constatado foi que a UFRN não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (subitem 3.3).

257. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange à estratégia de terceirização e políticas de compras e de sustentabilidade, o que não mitiga ocorrências de realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (subitem 3.4)

258. Sobre gestão de riscos, não há diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não há capacitação dos gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não é realizada gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (subitem 3.7).

259. Em relação a *accountability*, a UFRN não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, não determina a publicação da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (subitem 3.8).

260. Nos aspectos voltados à gestão de pessoas, a universidade precisa avançar no mapeamento das competências necessárias para o desempenho das funções-chaves da área de aquisições (subitem 3.10).

261. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, a universidade não realizou, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode levar à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (subitem 3.12).

262. Já em relação ao planejamento da contratação dos serviços de vigilância e de limpeza, verificou-se que a universidade não realizou adequadamente estudos preliminares acerca da definição dos postos de trabalho para especificar quantidades e tipos de postos a serem contratados

(subitem 3.13).

263. Outra falha observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de uma avaliação por parte da organização acerca do parcelamento ou não dos objetos contratados e da forma de parcelamento a ser adotada (subitem 3.15).

264. A UFRN também não definiu adequadamente os requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e vigilância, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (subitem 3.17).

265. Aliado a essa deficiência, verificou-se também que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não estão associadas ao objeto principal do contrato, dificultando ou impossibilitando a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (item 3.20).

266. A universidade utiliza mecanismo de fiscalização administrativa (conta vinculada) sem avaliação das alternativas, possibilitando a utilização de controle com custo/benefício desfavorável à instituição (subitem 3.21).

267. Por fim, outra constatação de relevo diz respeito ao processo de gestão de contratos adotado pela UFRN. Nesse sentido foram diversas constatações voltadas para os controles internos das contratações: ausência de designação formal dos fiscais, deficiência dos mecanismos de rastreamento de serviços/materiais, descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato não utilização de listas de verificação padronizadas (*check-list*) em diversas ações durante a fase de execução contratual e, por fim, não exigência das garantias contratuais estabelecidas no edital e contrato (subitens 3.24, 3.25, 3.26, 3.27 e 3.31).

268. O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

269. Quanto menos instrumentos de controle houver nesta função, maiores são as chances da ocorrência de situações que afetem negativamente as aquisições e, por consequência, maior a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização, acarretando, em última análise, riscos de a organização prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.

270. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo, a falta de cultura de gestão de riscos na organização contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente;

271. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFRN é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

272. Vale ressaltar que houve achado em todas as questões de auditoria aplicadas na UFRN, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela universidade ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

273. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza (Contrato 55/2011) são consideradas graves:

a) A ausência de estudo para definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na contratação de serviços de limpeza, bem como o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como planta do prédio ou laudo de medição, o que gera risco de ato de gestão antieconômico (subitem 3.13);

b) estimativas de preço deficientes, indicando que o parâmetro utilizado para julgar a licitação foi inadequado (subitem 3.14);

c) deficiências nos requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que pode acarretar pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados, de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado na qualidade contratada (subitem 3.17);

d) deficiências nos requisitos de sustentabilidade definidos (subitem 3.18).

274. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se determinar à UFRN que, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, adote providências com vistas a não prorrogar o Contrato 55/2011, promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade). Ressalte-se que o referido contrato encontra-se em seu 4º ano de execução, com vencimento previsto para 31/7/2015.

275. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), são graves as seguintes constatações:

a) definição dos postos de trabalho, em quantidade e tipo (armada, desarmada; turno de 12h x 36h, turnos de 44h semanais, etc.) não suportados por estudos técnicos preliminares que possam evidenciar a real necessidade do posto no formato definido para contratação (subitem 3.13);

b) estimativas de preço deficientes, indicando que o parâmetro utilizado pela UFRN para julgar a licitação foi inadequado (subitem 3.14);

c) deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução adotada na contratação (subitem 3.15).

276. Da mesma forma, as constatações acima, bem como todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, acarretariam em proposta de determinação à UFRN para que, em atenção à Constituição Federal (princípio da eficiência), não prorrogue o Contrato 85/2010. Considerando que o contrato encontra-se no 5º ano de execução, com vencimento previsto para 31/8/2015, deixa-se de fazer essa proposição, uma vez que a universidade terá a oportunidade de promover ajustes para todas as falhas registradas neste relatório à época da nova licitação para contratação dos serviços objeto do referido contrato.

Inconsistências no Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013

277. Um dos objetivos secundários da presente fiscalização era a verificação de eventuais inconsistências entre as evidências da gestão de governança das aquisições e as respostas apresentadas pelos órgãos e entidades no Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013.

278. No tocante à validação das respostas dadas ao questionário, verificou-se que houve divergência para 7 dos 59 itens/subitens avaliados nesse trabalho, ou seja, a organização informou que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela na verdade não adota (peça 51, p. 47).

279. Um exemplo é a questão C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, o qual verifica se a instituição determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. A organização informou que sim, porém, a equipe de auditoria constatou que apenas a agenda do dirigente máximo é publicada na internet e que não há normativo ou determinação acerca da publicação da agenda do principal gestor responsável pelas aquisições.

280. Ressalte-se que a existência de inconsistências tem causas diversas, tais como: falhas de interpretação do questionário por parte do órgão/ente fiscalizado; falta de clareza de algumas perguntas do questionário; grau de rigor empregado pela instituição na auto avaliação; erros no preenchimento do questionário; e evolução da instituição no período entre a resposta ao questionário e a execução da auditoria.

7. BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

281. São esperados, como benefícios decorrentes deste trabalho, o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão da administração pública, no caso, da UFRN, por meio do aperfeiçoamento da governança e gestão das aquisições e de controles internos dessa instituição, a ser alcançado pela efetiva adoção de planos e estratégias e pela implementação de controles internos, preconizados nas recomendações propostas neste relatório.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

282. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

283. **Recomendar** à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas a melhoria do sistema de controle interno da organização:

283.1 Disciplinar a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial a função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (parágrafos 42-47).

283.2 Realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da instituição (parágrafos 48-54).

283.3 Sobre liderança organizacional, estabelecer (parágrafos 55-61):

a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

c) metas para cada indicador definido na forma acima;

d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

283.4 Aprovar e publicar diretrizes para área de aquisições incluindo (parágrafos 66-74):

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas, podendo utilizar-se do Forplad na construção de política regional.

283.5 Estabelecer em normativos internos (parágrafos 75-82):

a) a estrutura organizacional da área de aquisições;

b) as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados;

c) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições da universidade, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

d) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

283.6 Atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da universidade, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a instituição (parágrafos 83-85).

283.7 Adotar os seguintes procedimentos sobre gestão de riscos (parágrafos 90-94):

a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

b) capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

c) realize gestão de riscos das aquisições.

283.8 Sobre transparência (parágrafos 95-98):

a) publicar na internet todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g. solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.);

b) publicar na internet a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições;

c) publicar na internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

283.9 Estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (parágrafos 114-117).

283.10 Definir um processo formal de trabalho para (parágrafos 124-129):

a) planejamento de cada uma das aquisições, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens deste relatório: 3.12 (parágrafo 136), 3.13 (parágrafo 141, 'a'), 3.14 (parágrafo 147), 3.15 (parágrafo 151), 3.20 (parágrafo 171) e 3.22 (parágrafo 180);

b) seleção do fornecedor;

c) gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens deste relatório: 3.13 (parágrafo 141, 'b'), 3.19 (parágrafo 167), 3.24 (parágrafo 188), 3.25 (parágrafo 192), 3.26 (parágrafo 199, 'a' e 'b'), 3.28 (parágrafo 211) e 3.31 (parágrafo 231).

283.11 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) realizar levantamento de mercado junto às diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (parágrafos 134-136);

b) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação; e documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (parágrafos 138-142);

c) definir o método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, que contemple pesquisa além dos fornecedores, ao portal de compras governamentais e sites especializados ou entes públicos, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 (parágrafos 144-147);

d) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (parágrafos 144-147);

e) avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? (parágrafos 148-151);

f) avaliar as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (parágrafos 177-180).

283.12 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter

controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (parágrafos 138-142).

283.13 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que (parágrafos 163-167):

a.1) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a');

a.2) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b').

b) prever cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (parágrafos 168-171):

b.1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

b.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

b.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

b.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

b.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

b.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

c) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos global e unitário para os postos de trabalho e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (parágrafos 173-176);

283.14 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos (parágrafos 185-188);

b) promover a juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação (parágrafos 185-188);

c) utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração (parágrafos 206-211).

283.15 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada (parágrafos 189-193);

b) incluir no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (parágrafos 194-199);

c) incluir no modelo de gestão do contrato a obrigação de abertura de processo de penalização da contratada pelo atraso na entrega da garantia contratual (parágrafos 194-199);

d) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais (parágrafos 194-199).

283.16 Orientar os servidores envolvidos na atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos, acerca do modelo de gestão adotado pela instituição (parágrafos 189-193).

283.17 Estabelecer modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres aos quais se refere a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (parágrafos 214-220 e 232-237).

283.18 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante na fase de seleção de fornecedor (parágrafos 221-225).

283.19 No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (isto é, processo de trabalho para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes), inclua, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato (parágrafos 226-231).

284. **Dar Ciência** à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre as seguintes falhas/impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

284.1A contratação de serviços de transporte de pessoas e de carga de documentos sem avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação (resolver o problema do transporte de pessoas e carga de documentos, a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por km rodado, entre outras possíveis), a exemplo do constatado no Contrato 50/2010, contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘c’ (parágrafos 134-137).

284.2A ausência de estudo para definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na contratação (ou na prorrogação de contrato) de serviços de limpeza, nos termos da IN SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único, a exemplo do constatado no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza), contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘f’, e art. 7º, § 4º (parágrafos 138-143);

284.3A ausência de documento técnico que fundamente a definição do tamanho das áreas que serão objeto de contratação de serviços de limpeza (e.g. planta do prédio ou laudo de medição), a exemplo do constatado no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza), contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘f’, e art. 7º, § 4º (parágrafos 138-143).

284.4A não definição da localização, quantidade e tipo de postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN SLTI 02/2008, art. 49, I, a exemplo do identificado na contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘c’ (parágrafos 138-143);

284.5A não definição dos diferentes turnos para os postos de vigilância, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana, à semelhança do previsto na IN SLTI 2/2008, art. 51-A, a exemplo do identificado na contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), contraria o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘c’ (parágrafos 138-143).

284.6A contratação dos serviços especificados no Decreto 2.271/1997, sem a elaboração, aprovação e publicação de plano de trabalho, bem como as prorrogações das contratações dessa natureza, a exemplo do ocorrido nos Contratos 55/2011 e 85/2011, contraria os ditames do art. 2º do supracitado decreto (parágrafos 152-155).

284.7A falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a ausência de vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada, constatadas nas especificações dos objetos dos Contratos 55/2011 e 85/2010, contraria o disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) (parágrafos 156-159).

284.8A contratação de serviços de limpeza e conservação sem avaliação da possibilidade de incrementar, como obrigação da contratada, a adoção de novas práticas de sustentabilidade na execução dos serviços (e.g. utilização de equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento e realização de um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos), a exemplo do constatado no Contrato 55/2011, contraria os comandos da Lei 8.666/1993, art. 3º, da IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e da IN SLTI 2/2008, art. 42, inciso III (parágrafos 160-162).

284.9A contratação de serviços de limpeza e de vigilância sem realização de estudos técnicos preliminares que contemplem avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g. itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g. itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, a exemplo do constatado no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza) e no Contrato 85/2010 (serviços de vigilância), contraria o disposto no Decreto-lei 200/1967, art. 14, bem como o princípio da eficiência (parágrafos 172-176).

284.10 As cláusulas estabelecendo a obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, a exemplo do ocorrido no item 5 do Edital 27/2010, afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I (parágrafos 181-184);

284.11 A fixação de valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados, a exemplo do verificado no item 10 do Anexo II do Edital 27/2010, constitui intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência (parágrafos 181-184);

284.12 A fixação de prazo exíguo para início da prestação do serviço contratado, sem justificativa para tal, a exemplo do verificado no item 5.1 do Edital 133/2009, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I (parágrafos 181-184).

284.13 A realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, conforme verificado nos pagamentos dos Contratos 55/2011 (serviços de limpeza) e 85/2010 (serviços de vigilância), afronta a Lei 8.666/1993, art. 66 (parágrafos 200-205).

285. **Determinar** à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, II, que:

285.1 Com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IX, adote as medidas para corrigir os seguintes itens na Planilha de Custos e Formação de Preços (parágrafos 206-213):

a) exclusão da parcela 'Itens Diversos (Mat/Maq/Equip)' no âmbito do Contrato 55/2011 (Limpeza), uma vez que esta verba deveria ser retirada após doze meses, conforme proposta da contratada;

b) exclusão da parcela 'Aviso Prévio Trabalhado' no âmbito dos contratos 55/2011 (Limpeza) e 85/2010 (Vigilância), uma vez que esta verba deveria ser retirada após doze meses, conforme jurisprudência do TCU.

285.2 Com fundamento na CF, art. 71, IX, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), realize, no prazo de noventa dias, levantamento dos valores pagos em decorrência das verbas 'Itens Diversos (Mat/Maq/Equip)', no âmbito do Contrato 55/2011, e 'Aviso Prévio Trabalhado', no âmbito dos contratos 55/2011 (Limpeza) e 85/2010 (Vigilância), adotando as medidas

necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente (após doze meses de execução contratual) (parágrafos 206-213).

285.3 Adote providências com vistas a não prorrogar o Contrato 55/2011 (serviços de limpeza), com vencimento previsto para 31/7/2015, ante a ausência de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços, ausência de documentos técnicos para definição das áreas objeto dos serviços de limpeza e inadequação da estimativa de preços utilizada para julgamento da licitação, o que contraria os seguintes dispositivos: Lei 8.666/1993, arts. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, e 7º, § 4º; IN SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único, e art. 11; Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso II, e art. 3º, § 1º; IN SLTI 5/2014, art. 2º (parágrafos 273-274);

285.4 Encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *decisum*, contendo:

a) para cada determinação, as ações que serão adotadas pela universidade, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

c) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

286. Encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Universidade Federal do Rio Grande do Norte e à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte.”

É o relatório.