

## ACÓRDÃO Nº 2749/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-023.204/2014-1
2. Grupo: II - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Representação Legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao 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),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.2. realizar, periodicamente, 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;

9.1.3. estabelecer, quanto à liderança organizacional:

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

9.1.3.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido no subitem anterior, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.3.3. metas para cada indicador definido no subitem anterior;

9.1.3.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.4. aprovar e publicar diretrizes para área de aquisições, incluindo:

9.1.4.1. estratégia de terceirização;

9.1.4.2. política de compras;

9.1.4.3. política de estoques;

9.1.4.4. política de sustentabilidade;

9.1.4.5. política de compras conjuntas, podendo utilizar-se do Forplad na construção de política regional;

9.1.5. estabelecer, em normativos internos:

9.1.5.1. a estrutura organizacional da área de aquisições;

9.1.5.2. as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados;

9.1.5.3. estabelecer, em normativos internos, as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

9.1.5.4. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

9.1.6. 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;

9.1.7. adotar os seguintes procedimentos sobre gestão de riscos:

9.1.7.1. estabelecimento de diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.7.2. capacitação dos gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.7.3. realização de gestão de riscos das aquisições;

9.1.8. adotar as seguintes providências quanto à transparência:

9.1.8.1. avaliar a conveniência e oportunidade de 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.);

9.1.8.2. publicar na internet a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições;

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

9.1.9. 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;

9.1.10. definir um processo formal de trabalho para:

9.1.10.1. planejamento de cada uma das aquisições, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens do relatório de fiscalização transcrito no Relatório parte desta deliberação: 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);

9.1.10.2. seleção do fornecedor;

9.1.10.3. gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na proposta das recomendações constantes dos seguintes subitens do relatório de fiscalização transcrito no Relatório parte desta deliberação: 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);

9.1.11. incluir, 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), os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.11.1. realização de 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;

9.1.11.2. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação, documentando o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntando os documentos que lhe dão suporte;

9.1.11.3. definição do método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, contemplando, além de pesquisa junto aos fornecedores, pesquisa ao portal de compras

governamentais e sites especializados ou entes públicos, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN/SLTI 5/2014;

9.1.11.4. documentação do método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, com a juntada dos documentos que lhe dão suporte;

9.1.11.5. avaliação 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?

9.1.11.6. avaliação das diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas no art. 19, inciso XXIV, da IN/SLTI 2/2008, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.1.12. incluir, 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), como forma de controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato, a manutenção do controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.13. incluir, 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), os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.1.13.1. previsão, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, da segregação das atividades de recebimento de serviços, de forma que:

9.1.13.1.1. 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 (art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993);

9.1.13.1.2. 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 (art. 73, inciso I, alínea “b” da Lei 8.666/1993);

9.1.13.2. previsão cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

9.1.13.2.1. atrelamento de 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);

9.1.13.2.2. definição do rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.1.13.2.3. definição do processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

9.1.13.2.4. definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.1.13.2.5. definição das medidas a serem adotadas caso as multas se acumulem (e.g. distrato);

9.1.13.2.6. definição das condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.1.13.3. estabelecimento de 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;

9.1.14. incluir, 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), os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

9.1.14.1. designação formal de todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

9.1.14.2. juntada das portarias de designação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos aos autos do processo administrativo da contratação;

9.1.14.3. utilização, quando da realização de repactuações, de informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;

9.1.15. incluir, 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), os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

9.1.15.1. inclusão, no modelo de gestão do contrato, de mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;

9.1.15.2. inclusão, no modelo de gestão do contrato, da exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

9.1.15.3. inclusão, no modelo de gestão do contrato, da obrigação de abertura de processo de penalização da contratada pelo atraso na entrega da garantia contratual;

9.1.15.4. inclusão, nas cláusulas de penalidades, do atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;

9.1.16. orientar os servidores envolvidos na atividade de acompanhamento e fiscalização dos contratos, acerca do modelo de gestão adotado pela instituição;

9.1.17. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres aos quais se refere o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, podendo ser adotados os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.1.18. incluir, 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), listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante a fase de seleção de fornecedor;

9.1.19. incluir, 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), 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;

9.2. determinar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, adote, no prazo de trinta dias, as seguintes medidas:

9.2.1.1. exclusão da parcela “Itens Diversos (Mat/Maq/Equip)” da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato 55/2011, uma vez que essa parcela deveria ser retirada após doze meses, conforme proposta da contratada;

9.2.1.2. exclusão da parcela “Aviso Prévio Trabalhado” das Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos 55/2011 e 85/2010, uma vez que essa parcela deveria ser retirada após doze meses, conforme jurisprudência do TCU;

9.2.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, em atenção ao princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, 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 e 85/2010, adotando as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente;

9.2.3. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas prolatadas, contendo:

9.2.3.1. para cada determinação, o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.2.3.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

9.3. dar ciência à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre as seguintes falhas ou impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. 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 (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 no art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993;

9.3.2. 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 do art. 43, parágrafo único, da IN/SLTI 2/2008, a exemplo do constatado no Contrato 55/2011, contraria o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993;

9.3.3. 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), a exemplo do constatado no Contrato 55/2011, contraria o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e no art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993;

9.3.4. a não definição da localização, quantidade e tipo de postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto no art. 49, inciso I, da IN/SLTI 02/2008, a exemplo do identificado na contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), contraria o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993;

9.3.5. a 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 no art. 51-A da IN/SLTI 2/2008, a exemplo do identificado na contratação de serviços de vigilância (Contrato 85/2010), contraria o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993;

9.3.6. a 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;

9.3.7. 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 princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.3.8. 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 o art. 3º da Lei 8.666/1993, o art. 6º da IN/SLTI/MPOG 1/2010, e o art. 42, inciso III, da IN SLTI 2/2008;

9.3.9. 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 e no Contrato 85/2010, contraria o disposto no art. 14 do Decreto-lei 200/1967, bem como o princípio da eficiência;

9.3.10. 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 o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.3.11. 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;

9.3.12. 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 o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.3.13. a realização de pagamentos em desacordo com o previsto no contrato, conforme verificado nos pagamentos dos Contratos 55/2011 e 85/2010, afronta o art. 66 da Lei 8.666/1993;

9.4. dar ciência desta deliberação à Universidade Federal do Rio Grande do Norte;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2749-43/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral