

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.096/2015-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Universidade Federal do Paraná.

Responsável: Zaki Akel Sobrinho (359.063.759-53).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FOC – GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS – CICLO 2015. FALHAS ASSOCIADAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATOS. RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES E ALERTAS DIRIGIDOS À UFPR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

O presente trabalho é uma das 14 (quatorze) auditorias previstas no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC – Governança e Gestão das Aquisições – Ciclo 2015 e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. A FOC pode ser considerada continuação de dois trabalhos: o primeiro, no âmbito do TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2622/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), tratou de levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013); o segundo, por sua vez, tratou de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, em que foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão de aquisições em 2013 (TC 017.599/2014-8 – Acórdão 2328/2015-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

3. Esta auditoria abrangeu os temas de governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados os controles nos mecanismos liderança, estratégia e controle. No tema controles de gestão foram avaliados controles nos mecanismos planos, pessoas e processos. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de manutenção predial.

4. Após a realização da atividade de fiscalização, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná – Secex/PR consignou proposta de encaminhamento uniforme na instrução constante da Peça 41, cujo texto será transcrito a seguir em seus excertos principais, em cumprimento do prescrito no art. 1º, § 3º inciso I, da Lei nº 8.443/92, **verbis**:

“3. Achados de Auditoria

41. *Nesta seção serão apresentados os achados de auditoria de forma agrupada, por questão de auditoria. Para cada questão de auditoria foi também incluído um pequeno texto introdutório.*

Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa governança das aquisições?

42. *Sobre o mecanismo 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.

43. *No mecanismo Liderança, este trabalho avaliou a seguinte prática: a autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a gestão das aquisições.*

44. *Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu à CGDC as recomendações relacionadas abaixo e ainda recomendou a outros OGS que avaliassem as orientações contidas no Acórdão e adotassem as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação:*

9.4 recomendar à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011:

(...)

9.4.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação sobre a necessidade de a respectiva Alta Administração estabelecer formalmente:

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

9.4.1.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da Organização;

9.4.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.4.1.4. mecanismos que a Alta Administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a Alta Administração de cada Organização sob sua esfera de atuação estabeleça os itens acima.

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

3.1 Deficiências na avaliação do desempenho da unidade responsável pelas aquisições

Situação encontrada

46. *O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a Alta Administração da Organização estabeleceu:*

a) objetivos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias da Organização;

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

c) metas de alcance dos objetivos da gestão das aquisições; e

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

47. *A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta ao item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 4), pela qual declarou que estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições e, ainda, mecanismos para alcance das metas.*

48. *Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR ao item A.9 do questionário. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “a”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 1).*

49. *Em resposta enviada ao TCU, por meio dos Ofícios 083 e 085/2015-PRA (peça 16, p. 2, 29-30), a UFPR referiu que foram estabelecidos objetivos para a gestão das aquisições no Macrodesafio “UFPR profissional”, diretrizes XXII e XXVI e metas 83-87 e 98-104, constante do*

Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016. Destacou, porém, que não foram definidos indicadores, metas para o alcance dos objetivos e tampouco mecanismos de acompanhamento do cumprimento das metas.

50. *Da análise do Plano de Desenvolvimento Institucional para o período de 2012-2016 (peça 17), observou-se que a UFPR não estabeleceu objetivos para a gestão das aquisições. Tanto o item XXII do plano, que aborda o aprimoramento da gestão universitária (metas 83-87), quanto o item XXVI, que trata da Melhoria das rotinas de suporte à aquisição e ao uso de equipamentos (metas 98-104), não tratam de objetivos específicos para a gestão das aquisições.*

51. *Pelo descrito acima, observa-se que há deficiências na liderança organizacional da Instituição, tendo em vista que não foram definidos objetivos específicos para a gestão das aquisições e, conseqüentemente, as iniciativas, os indicadores, as metas e os mecanismos de controle do cumprimento das metas.*

52. *A ausência de objetivos específicos, iniciativas e ações para a gestão das aquisições dificultam, e até mesmo impedem, a avaliação do desempenho da unidade responsável pelas atividades em questão.*

53. *Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dadas a todas as questões registradas no parágrafo 46 supra sobre o item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.*

Causas

54. *A causa desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consiste na ausência de orientação (peça 38 e peça 40, p.35).*

Efeitos/Consequências

55. *O efeito real deste achado é a impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado.*

Critérios

56. *Os critérios deste achado são os seguintes: IN-SLTI 02/2008, art. 2º e art.6º, §3º; Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, itens 9.3.9 e 9.3.11; Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário, item 9.1.1; Relatório do Acórdão 1.970/2006-TCU-2ª Câmara, item 15; Decreto-lei 200/1967; GAO (United States General Accounting Office. Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies, p. 4; Decreto 2.271/1997, art 2º; e Gespública 2014, item 1.3.*

Evidências

57. *As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR ao item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 4); Ofícios 083 e 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 2, 29-30); e Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016 (peça 17).*

Conclusão da equipe

58. *A Organização não estabeleceu objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas.*

59. *Registre-se que não se espera que os objetivos das aquisições sejam concebidos de forma autônoma, mas sim alinhados aos objetivos da Organização, uma vez que as aquisições são meios para a implementação das políticas públicas, razão da existência das Organizações Públicas.*

Proposta de encaminhamento

60. *Recomendar à UFPR que a Alta Administração da Organização estabeleça formalmente:*

- a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- b) iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;
- c) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da Organização;
- d) metas para cada indicador definido na forma acima; e
- e) mecanismos que a Alta Administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa governança das aquisições?

61. De acordo com o RBG, o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária ao alcance de resultados institucionais. Sobre esse mecanismo, o RBG registra que:

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.

62. No mecanismo Estratégia, este trabalho avaliou a seguinte prática: 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.

63. Para esclarecer a importância da participação de corpo colegiado nas decisões relativas a aquisições, transcreve-se abaixo excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições em Organizações Federais, realizado pelo TCU em 2013 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário):

117. A finalidade do estabelecimento de comitês internos é facilitar o alinhamento dos gestores das diversas áreas quanto a assuntos complexos, com vistas a evitar conflitos e obter decisões que maximizem os resultados da Organização como um todo.

(...)

119. Nas organizações em que as aquisições públicas são meio para a implementação das políticas públicas – e aqui se concentra a grande maioria das organizações pesquisadas – a priorização das aquisições com o aconselhamento somente do representante da área de aquisições (que também tem interesse próprio em priorizar aquisições, no caso da área meio) expõe a Organização ao risco de que essa priorização seja realizada com vies e busque o melhor resultado para um setor, mas não necessariamente traga o melhor resultado para a Organização como um todo.

120. Um mecanismo de controle para mitigar riscos de decisões com vieses é o acometimento dessas decisões a instâncias colegiadas, com representantes dos diversos setores interessados, como declararam fazer 31% das organizações pesquisadas (89% das 35% que declararam possuir comitê).

64. Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

(...)

9.2.1.4. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da Organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a Alta

Administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a Organização como um todo.

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

3.2 Deficiências na instituição de corpo colegiado

Situação encontrada

66. *Os itens B.7, B.7.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se:*

a) B.7 - a Alta Administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições;

b) B.7.1 - o corpo colegiado designado possui representantes dos diversos setores da Organização; e

c) D.3 - o comportamento majoritário da Organização é que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela: 1- Área de aquisições; 2 - Comitê de aquisições; 3-Alta Administração, com apoio da área de aquisições como instância consultiva; 4 - Alta Administração, com apoio de um Comitê de aquisições como instância consultiva; 5 - Alta Administração, sem apoio da área de aquisições ou de Comitê de aquisições como instância consultiva.

67. *A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens B.7, B.7.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 5 e 8), pela qual declarou que possui instância colegiada formada por representantes dos diversos setores da Organização para auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições. E, ainda, que o comportamento majoritário da Organização é que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela Área de aquisições (questão D.3 - opção 1 - parágrafo 66, alínea “c”).*

68. *Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEx-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens B.7, B.7.1 e D.3 do Questionário. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “b”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 1).*

69. *Em resposta enviada ao TCU, por meio dos ofícios 083 e 085/2015-PRA (peça 16, p. 3-4 e 30-31), a UFPR informou que foi designado um corpo colegiado e encaminhou o Estatuto da Instituição (peça 18, p. 1-28), referindo que o Capítulo I, Seção I, artigo 16, do aludido Estatuto estabelece a existência, a composição e o papel do Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD), como órgão normativo, deliberativo e consultivo, e o artigo 18, as atribuições do colegiado. Encaminhou, ainda, a Resolução 55/09-COPLAD (peça 18, p. 29), que fixa o valor mínimo para deliberação do COPLAD a respeito dos contratos, convênios, ajustes e acordos firmados pela Universidade Federal do Paraná.*

70. *Verifica-se, da análise desses documentos, que o COPLAD não é um comitê voltado para a área de aquisições, ou seja, não se configura como conselho permanente instituído para auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições em geral.*

71. *Registre-se que os documentos apresentados confirmam a resposta da Organização ao item D.3 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013, pela qual a UFPR declarou que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela área de aquisições e não com o apoio de um comitê de aquisições (questão D.3 - opção 2 - parágrafo 66, alínea “c”).*

72. *Desse modo, observa-se que há deficiências no estabelecimento de corpo colegiado responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições.*

73. Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dadas aos itens B.7 e B.7.1 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.

Causas

74. A causa apontada pelo gestor consiste no entendimento de que as políticas de aquisição já estariam inseridas nas atribuições do Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD), não sendo necessário a instituição de um novo corpo colegiado. Apesar disso, acatou a recomendação no sentido de instituir um comitê consultivo ao COPLAD especificamente para aquisições, e já estaria tomando providências a respeito (peça 40, p.4).

Efeitos/Consequências

75. O efeito potencial deste achado é a realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da Organização e que não atendam às demandas do Órgão como um todo.

Crítérios

76. Os critérios deste achado são os seguintes: Acórdãos 2.622/2015-TCU-Plenário, item 9.2.1.4, e 2.023/2005-TCU-Plenário, item 9.3.1; *Gespública* Ciclo 2014, pág. 15; IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), pág. 15, item 073; e *Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação - riscos e controles para o planejamento da contratação - versão 1.0. - Tribunal de Contas da União - p. 37.*

Evidências

77. As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens B.7 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 5 e 8); Ofícios 083 e 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 3-4 e 30-31); Estatuto da UFPR (peça 18, p. 1-28); e Resolução 55/2009 - COPLAD - Conselho de Planejamento e Administração (peça 18, p. 29).

Conclusão da equipe

78. A Alta Administração não designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento

79. Recomendar à UFPR que atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da Organização, a responsabilidade por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa), com o objetivo de buscar o melhor resultado para o Órgão como um todo.

Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa governança das aquisições?

80. O Controle, terceiro mecanismo previsto no RBG, reúne as práticas relativas à capacidade de monitorar a Organização e garantir que os desvios em relação aos rumos traçados pela estratégia sejam corrigidos rapidamente. Ele apresenta três componentes: Gestão de Riscos e Controle Interno, que analisa a capacidade do Órgão em assegurar que essa gestão seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional; Auditoria Interna, que avalia a estruturação e independência dessa função, bem como sua capacidade de adicionar valor à Instituição; e Accountability e Transparência, constituído por práticas relacionadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas. Sobre esse mecanismo, o RBG 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.

81. *No mecanismo controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:*

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

b) se a função de Auditoria Interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF - Estrutura Internacional de Práticas Profissionais), não realizando atividades de cogestão.

82. *Sobre esses assuntos, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, este Tribunal emitiu as seguintes recomendações:*

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.5. estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições;

9.2.1.6. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

9.2.1.7. realizar gestão de riscos nas aquisições;

(...)

9.5. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que continue a orientar as organizações sob sua esfera de atuação para que:

9.5.1. observem as diferenças conceituais entre controle interno e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

9.5.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

9.5.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da Organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

9.5.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;

9.5.5. avaliem a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (International Professional Practices Framework);

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

3.3 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

84. *Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se:*

a) C.1 - a Alta Administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) C.2 - a Organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e

c) C.3 - a Organização realiza gestão de risco das aquisições.

85. A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 5), pelas quais declarou que:

a) C.1 - A Alta Administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições; e

b) C.2 e C.3 - Adota parcialmente essas práticas.

86. Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “c”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 1).

87. Em resposta encaminhada ao TCU, por meio dos Ofícios 083 e 085/2015-PRA (peça 16, p. 5-7 e 31), a UFPR respondeu “não” para os três itens acima. Nesse sentido, conclui-se que a Organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições (C.1); não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos (C.2); e não realiza gestão de riscos de cada aquisição (C.3).

88. Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dadas aos itens C.2 e C.3 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.

Causas

89. As causas desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consistem no desconhecimento sobre o tema e pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 38 e peça 40, p.35).

Efeitos/Consequências

90. O efeito real deste achado é o desconhecimento do Órgão acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição.

Critérios

91. Os critérios deste achado são os seguintes: Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, itens 9.2.1.5 a 9.2.1.7; IN-SLTI 04/2014, arts. 2º, 9º e 13; Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra, pág. 30; IN-SLTI 02/2008, art. 2º, inciso II; e Decreto 5.707, de 23/2/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências

92. As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 5); e Ofícios 083 e 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 5-7 e 31).

Conclusão da equipe

93. A Organização 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 de cada aquisição.

Proposta de encaminhamento

94. Recomendar à UFPR 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; e

c) realize gestão de riscos das aquisições.

3.4 Deficiências na função de Auditoria Interna

Situação encontrada

95. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam sobre a unidade de auditoria interna da Organização:

a) C.5.2 - se a Organização mantém um sistema para monitorar as providências adotadas pela Administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa; e

b) C.5.3 - se a unidade de auditoria interna da Organização: executou trabalhos, no último ano, de: a) avaliação de governança; b) avaliação de gestão de riscos; e c) avaliação de controles internos na área de licitações e contratos.

96. A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 8-10), pela qual declarou que a Organização não mantém um sistema para monitorar as providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa. Declarou, ainda, que a unidade de auditoria interna não realizou trabalhos de avaliação de governança, de avaliações de gestão de riscos, e executou avaliação de controles internos na área de licitações e contratos.

97. Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “d”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 1).

98. Em resposta enviada ao TCU por meio do Ofício 377/2015-AUDIN/UFPR (peças 19 a 22), a UFPR relatou as informações dos dois parágrafos seguintes.

99. Com relação ao item C.5.2, informou que o monitoramento ainda não é completo. Referiu que a AUDIN passou a monitorar sistematicamente as recomendações exaradas pelo controle interno (auditoria interna) no exercício de 2015, mediante relatórios de monitoramento de providências emitidos de um a dois anos do recebimento das recomendações. Foi encaminhada a Instrução Normativa 1, de 6/4/2001 MF-SFCI, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. No que tange às recomendações da CGU, afirmou que são monitoradas anualmente quando da elaboração do Plano de Providências Permanente da UFPR pelas diversas áreas envolvidas. E, também, que o monitoramento das recomendações exaradas pelo TCU ainda é incipiente (peças 19 a 22).

100. Com relação ao item C.5.3: sobre a avaliação de riscos, informou que a AUDIN elabora, anualmente, com base em alguns quesitos (materialidade, criticidade e relevância), uma matriz de riscos quando da preparação do PAINT. Ponderou que a matriz em questão está direcionada a verificar se as ações de auditoria pensadas são justificáveis, devendo ou não ser inseridas no planejamento anual do próximo exercício. Acerca da avaliação de governança, ponderou que não foram executados trabalhos pela AUDIN com este foco específico. No que tange à avaliação de controles internos na função aquisições, referiu que anualmente consta do PAINT pelo menos uma auditoria na área de licitações, onde os processos de contratação são avaliados. Em anexo, encaminhou modelo de check-list utilizado pela AUDIN com essa finalidade.

101. Da análise dos documentos apresentados e das informações trazidas como evidência para a questão C.5.2, verifica-se que, apesar de terem sido definidos objetivos voltados ao monitoramento das recomendações do controle interno (Manual Seção II – Monitoramento), há deficiência nessa questão. A própria UFPR reconhece que o sistema de monitoramento é incompleto, inclusive

considerado incipiente no que tange as recomendações exaradas pelo TCU. No referido manual é mencionada a importância do monitoramento no alcance dos objetivos dos trabalhos do controle interno.

102. *No que tange aos documentos apresentados como evidência à questão C.5.3, constatou-se que não há trabalho de avaliação de governança. Sobre a gestão de riscos, é executado apenas um trabalho anual que tem o objetivo específico de auxiliar a definição das ações de auditoria. Em relação aos controles internos na função aquisições, além de ser realizado um único trabalho anual, o check-list apresentado remete a um processo de aquisição de uma contratação específica. Portanto, não representa as aquisições em geral.*

103. *Assim, os documentos apresentados não permitem evidenciar que a auditoria interna da UFPR realiza, de forma sistêmica, trabalhos de avaliação de gestão de riscos na Organização e de avaliação de controles internos na função aquisições. Além disso, não ocorre a avaliação de governança.*

104. *Pelo exposto, observa-se que há deficiências na função de auditoria interna da Organização.*

105. *Sobre os objetivos da auditoria interna, o Institute of Internal Auditors (IIA) afirma que “a auditoria interna auxilia uma Organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para **avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança**” (grifamos, IIA, 2011);*

106. *Registre-se excerto do relatório do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, o qual ressaltou a importância da atuação da auditoria interna para a melhoria da gestão de riscos na Organização:*

*78. Cabe mencionar que a gestão de riscos e a auditoria interna são mecanismos essenciais para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da Organização (IFAC, 2001). A gestão de riscos serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor. **Já a auditoria interna é importante para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são eficazes e apoiam o desempenho organizacional.** (grifamos)*

107. *Além disso, registra-se a existência de divergência entre a resposta dada ao item C.5.3 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013, especificamente em relação à avaliação de controles internos na área de licitações e contratos, e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.*

Causas

108. *As causas desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consistem na falta de pessoal, no conhecimento técnico insuficiente a disposição da unidade de auditoria interna para suprir o desenvolvimento de uma matriz de risco completa acompanhada de um respectivo processo de gestão destes riscos de maneira adequada e na ausência de um sistema informatizado para o monitoramento das recomendações (peças 38 e 40, p. 22-27 e 35).*

Efeitos/Consequências

109. *O efeito potencial deste achado é o prejuízo à qualidade dos trabalhos desempenhados pela auditoria interna. O efeito real, por sua vez, é o desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.*

Critérios

110. *Os critérios deste achado são os seguintes: The Institute of Internal Auditors (IIA). Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. IPPF Itens: 2.100, 2.110, 2.120, 2.130 e 2.500; e Relatório do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, item 78.*

Evidências

111. *As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 6); e Ofício 377/2015-AUDIN/UFPR e anexos (peças 19 a 22).*

Conclusão da equipe

112. *Há deficiências na função de auditoria interna, visto que a Organização não mantém um sistema permanente para monitorar as providências adotadas pela Administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna. E, ainda, porque a unidade de auditoria interna não realiza, de forma sistemática, trabalhos de avaliação da gestão de riscos na Organização e de avaliação de controles internos na função de aquisições. Além disso, não ocorre trabalhos de avaliação de governança.*

Proposta de encaminhamento

113. *Recomendar à UFPR que:*

a) adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;

b) inclua, nas atividades de auditoria interna, a avaliação sistêmica de governança e da gestão de riscos da Organização; e

c) inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

114. *Planejamento é princípio fundamental da Administração Pública, e sobre este mecanismo buscou-se avaliar se a Organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.*

115. *Para esclarecer a importância da elaboração do plano anual de aquisições, transcreve-se abaixo excerto do relatório do levantamento de governança e gestão das aquisições, realizado pelo TCU em 2014 (TC 007.891/2015-6 - Acórdão 2.113/2015-TCU-Plenário):*

169. O plano de aquisições, conforme definição do glossário (peça 65):

É o documento no qual a Organização define o planejamento das aquisições para o período de um ano, e deve conter informações sobre os objetos a serem adquiridos, quantidade, valor estimado, identificação do requisitante, período estimado para a aquisição (por exemplo, o mês), além da Justificativa da necessidade Programa/Ação suportada pela aquisição.

170. O planejamento das aquisições traz diversos benefícios às organizações públicas. Dentre eles:

170.1 Facilitação das compras conjuntas, pois haveria maior possibilidade de confrontar com antecedência o que cada Organização pretenderia adquirir no decorrer do ano;

170.2 Uso mais eficiente e eficaz dos recursos orçamentários, pois evitaria contratações realizadas às pressas, sem ampla cotação de preços, e sem a adequada mensuração e especificação do bem/serviço a ser adquirido; e

170.3 Caso o plano seja aprovado por um comitê que represente os diversos setores da Organização, redução do risco de que as contratações atendam apenas a setores individualmente e não à Organização como um todo, conseqüentemente maior alinhamento da função aquisições com os objetivos estratégicos estabelecidos. Cabe destacar o trecho do estudo “Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies”, publicado pelo Government Accountability Office (GAO): “O planejamento das aquisições e o desenvolvimento de estratégias

devem servir para apoiar as missões institucionais, em vez de focarem no atendimento de setores individuais”. (tradução nossa)

171. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ressaltou a importância do plano de aquisições para assegurar o custo-benefício e aprimorar a transparência nas compras públicas, ao propor ao MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio do documento “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra” (p. 38), a seguinte medida:

Introduzir a transparência na fase anterior à publicação de editais e avisos de licitação por meio da preparação e publicação de planos de compras públicas e processos licitatórios de cada órgão público. Essa informação facilitaria a otimização do poder de compra dos órgãos federais e ao mesmo tempo possibilitaria o monitoramento e controle sobre os processos.

116. Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, este Tribunal emitiu as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.2.1. oriente as organizações sob sua esfera de atuação a:

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da Organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da Organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

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

3.5 Deficiências no processo de Planejamento Anual das Aquisições

Situação encontrada

118. Os itens D.2, D.2.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se:

a) D.2 - a Organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para um período mínimo de um ano;

b) D.2.1 - o plano de aquisições contém descrição do objeto; quantidade e valor estimados, período estimado para aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) operacionalizado(s) pela aquisição; e

c) D.3 - o comportamento majoritário da Organização é que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela: 1 - Área de aquisições; 2 - Comitê de aquisições; 3 - Alta Administração, com apoio da área de aquisições como instância consultiva; 4 - Alta Administração, com apoio de um Comitê de aquisições como instância consultiva; e 5 - Alta Administração, sem apoio da área de aquisições ou de Comitê de aquisições como instância consultiva.

119. A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens D.2, D.2.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 7-8), pela qual declarou que a Organização adota integralmente a prática da questão D.2, e que possui todos os controles da questão D.2.1. Quanto ao item D.3, declarou que as decisões acerca da priorização das aquisições são tomadas pela área de aquisições.

120. Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens D.2, D.2.1 e D.3 do Questionário. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “e”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 2).

121. Em resposta enviada ao TCU, por meio dos Ofícios 083 e 085/2015-PRA (peça 16, p. 12, 31-32), a UFPR referiu que adota parcialmente a prática descrita no item D.2. Mencionou ainda que, por meio da Ordem de Serviço 03/2014/PRA, do Ofício 361/2014-DSG/CECOM e da Portaria 269, de 4/11/2013, aquela Universidade busca organizar os procedimentos para encaminhamento dos processos de compra sem interferir no planejamento das aquisições das unidades (no nível operacional), uma vez que os recursos são descentralizados (peça 23).

122. Em análise aos documentos/informações apresentados não foi possível evidenciar que a UFPR possua um plano de aquisições (ou documento similar) anual. Apesar de a Portaria 269/2013 regulamentar o trâmite interno dos processos de compra, não se trata de um plano de aquisições anual.

123. Dessa forma, observa-se que há deficiências no processo de planejamento das aquisições no âmbito da Organização.

124. Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dos itens D.2 e D.2.1 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.

Causas

125. A causa desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consiste na pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 38 e peça 40, p.35).

Efeitos/Consequências

126. Os efeitos potenciais deste achado são os seguintes: realização de aquisições sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional; realização de contratações emergenciais sem amparo legal; realização de aquisição sem o prazo adequado para o planejamento; realização de aquisições que não atendam as demandas da Organização como um todo; e falta de recursos previstos no orçamento para a realização da aquisição. O efeito real deste achado é a imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições.

Critérios

127. Os critérios deste achado são os seguintes: Government Accountability Office (GAO). *Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*. P. 15 e 28; Avaliação da OCDE, p. 38; Decisão 408/1996-TCU-Plenário; e Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, item 9.2.1.12 e seus subitens.

Evidências

128. As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens D.2, D.2.1 e D.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 7-8); Ofícios 083 e 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 12, 31-32); e Ordem de Serviço 03/2014/PRA, Ofício 361/2014-DSG/CECOM e Portaria 269, de 4/11/2013 (peça 23).

Conclusão da equipe

129. Há deficiências no processo de planejamento das aquisições, pois a UFPR não possui um plano de aquisições anual obtido da participação dos diversos setores do Órgão, por meio de discussão e aprovação prévias das propostas para o ano seguinte.

Proposta de encaminhamento

130. *Recomendar à UFPR que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:*

- a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da Organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (ex.: mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;*
- b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da Organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;*
- c) divulgação do plano de aquisições na Internet; e*
- d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.*

Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

131. *Quanto à gestão de pessoas, foi avaliado se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.*

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

3.6 Deficiências na capacitação dos ocupantes das funções chave da função aquisições

Situação encontrada

133. *Os itens E.3, E.4.4, E.4.5 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se:*

- a) E.3 - existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições;*
- b) E.4.4 - os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões periodicamente; e*
- c) E.4.5 e E.4.6 - os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão dos contratos.*

134. *A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens E.3, E.4.4, E.4.5 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 8), pelas quais declarou: a) item E.3-Sim; b) item E.4.4-Adota integralmente a prática; c) item E.4.5-Pretende adotar a prática (antes de assumirem); e d) item E.4.6-Adota parcialmente a prática (periodicamente).*

135. *Por intermédio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens acima referidos. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “f”), efetuou-se questionamentos complementares sobre o assunto (peça 14, p. 2).*

136. *Em resposta enviada ao TCU, por meio dos Ofícios 083 e 085/2015-PRA, de 26/11/2015, a UFPR registrou as informações acostadas aos três próximos parágrafos (peça 16, p. 32-33).*

137. *Em relação ao item E.3, manteve a resposta dada anteriormente e informou que a política de capacitação da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) oferece capacitação em compras para as unidades solicitantes, a qual é fornecida pela equipe do DSG (foco na instrução processual). A capacitação do DSG (nível avançado) se dá em grande escala pelo aproveitamento de oportunidades em cursos oferecidos por outras instituições (ESAF, ENAP, Empresas privadas, etc.). Foi encaminhado o cronograma de cursos referente ao exercício de 2015 (peça 25, p. 1-4).*

138. *Sobre o item E.4.4, foi alterada a resposta dada anteriormente de “adota integralmente a prática” para “não adota a prática”, ou seja, os pregoeiros não recebem, periodicamente, treinamento específico para a condução de pregões. Informou, ainda, que a capacitação dos pregoeiros se dá por participação em cursos oferecidos por outras instituições (ESAF, ENAP, empresas provadas).*

139. *A respeito do item E.4.5, a resposta da Instituição passou de “pretende adotar” para “adota parcialmente a prática”, e a do item E.4.6 de “adota parcialmente a prática” para “adota integralmente a prática”. Foi encaminhado como evidência o Manual de Fiscalização de Contratos e a Cartilha do Fiscal, informando que tais documentos são entregues a cada fiscal quando da designação para a função (peça 25, p. 5-135). Mencionou, também, que têm sido realizadas capacitações periódicas em que são convidados os servidores já fiscais e aqueles que eventualmente possam vir a sê-lo. Referiu que nas capacitações periódicas os fiscais de contratos discutem conjuntamente suas dificuldades e apontam sugestões de melhorias para o Manual de Fiscalização de Contratos e a Cartilha do Fiscal.*

140. *Nas informações complementares, a UFPR informou que não há evidências documentais de que os gestores responsáveis pelas unidades de aquisição recebam, de forma planejada, treinamento em governança e gestão das aquisições (peça 25, p. 136).*

141. *Da análise dos elementos apresentados, verificou-se que o cronograma de cursos da PROGEPE relativo a 2015 contempla ações voltadas para Programa de Línguas, de Informática e Orçamentário Financeiro. Os objetivos do Programa Orçamentário Financeiro envolvem ações afetas a área de aquisição. Porém, foi mencionado pela UFPR que para que a capacitação ocorra é necessário que determinada unidade a solicite. Portanto, não se trata de um plano de capacitação anual aprovado. Um plano de capacitação tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento do servidor e potencializá-lo para que desenvolva suas ações com qualidade e competências.*

142. *Quanto às informações constantes do Manual de Fiscalização de Contratos (item 3.1.2.1 - 3. Da Fiscalização dos Contratos), constatou-se que há previsão no sentido de que o servidor a ser designado para fiscalização seja capacitado e orientado para o exercício de suas atribuições (peça 25, p. 58).*

143. *Registre-se que a equipe de auditoria realizou entrevistas com cinco fiscais de contrato da UFPR (peça 24). Todos eles informaram que não realizaram curso de capacitação na área de fiscalização de contratos antes de serem designados para essa função pela primeira vez. Além disso, todos relataram a necessidade de treinamento constante para a fiscalização.*

144. *Assim, embora exista uma previsão de capacitação, a prática de “treinar os fiscais/gestores de contratos antes de assumirem a função” não se configurou nas entrevistas realizadas, tampouco a capacitação periódica.*

145. *Destaca-se que o Manual de Fiscalização de Contratos e a Cartilha do Fiscal, entregues pela UFPR por ocasião do ato de designação da função de fiscal, são importantes elementos para o auxílio de uma boa fiscalização. Porém, é fundamental que ocorra a capacitação tanto antes de assumir a função, quanto periodicamente.*

146. *Sendo assim, observa-se que há deficiências no processo de capacitação dos servidores da função de aquisições.*

147. *Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dadas aos itens E.3, E.4.4 e E.4.6 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.*

Causas

148. *A causa desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consiste na falta de capacitação adequada (peça 38 e peça 40, p.35).*

Efeitos/Consequências

149. *O efeito potencial deste achado é a execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado. O efeito real, por sua vez, é o desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições.*

Crítérios

150. *Os critérios deste achado são os seguintes: CGU IN 1/2001, p. 68, item 3, inciso II; Acórdão 1.610/2013-TCU-Plenário, itens 9.3.1 e 9.3.3; Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, item 9.1.1; Gespública 2014, item 6.2; IFAC. Governance in the public sector: a governing body perspective, p. 16, item 079; Decreto 5.707/2006, art. 5º, incisos I e II; e Portaria MP 208/2006, art. 2º, inc. I e II.*

Evidências

151. *As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens E.3, E.4.4 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 8); Ofícios 83 e 85/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 32-33); e-mail da UFPR datado de 30/11/2015 (peça 25, p. 136); Cronograma de cursos de capacitação 2015 (peça 25, p. 1-4); Entrevistas com cinco fiscais de contrato da UFPR – compilação (peça 24); Manual de Fiscalização de Contratos (peça 25, p. 36-135); e a Cartilha do Fiscal (peça p. 5-35).*

Conclusão da equipe

152. *A UFPR não possui um plano anual de capacitação aprovado contendo ações para os servidores da função aquisições. Os pregoeiros não recebem treinamento específico periodicamente para a condução de pregões. Os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.*

Proposta de encaminhamento

153. *Recomendar à UFPR que:*

- a) *elabore Plano Anual de Capacitação para a Organização;*
- b) *quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de pregoeiro ou na comissão de licitações e na fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições; e*
- c) *adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação, quando da sua implementação.*

Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

154. *As normas da série ISO 9.000 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. Processo de trabalho é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).*

155. *Assim, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho suas aquisições.*

156. Neste mecanismo, este trabalho avaliou as seguintes práticas: a) Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações; e b) Estabelecimento de processos de trabalho para a gestão dos contratos.

157. Sobre o assunto, cite-se que, por meio do Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, o TCU emitiu as seguintes recomendações:

9.2 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

(...)

9.2.2. elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial:

9.2.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;

9.2.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

9.2.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

9.2.2.4. utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;

9.2.2.5. planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;

9.2.2.6. definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;

9.2.2.7. mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

9.2.2.8. inclusão dos controles internos em nível de atividade, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições – RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog>.

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

3.7 Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições

Situação encontrada

159. Os itens F.8.2 e F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se:

a) F.8.2 - a elaboração do termo de referência ou projeto básico é precedida da realização dos estudos técnicos preliminares; e

b) F.8.18 - o modelo de gestão do contrato contém listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo, de modo que os atores envolvidos na gestão/fiscalização do contrato tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

160. A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens F.8.2 e F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 10-11), pelas quais declarou que adota essas práticas. Inclusive, os controles sugeridos nesses itens estariam no nível “definido”, ou seja, estariam positivados em algum normativo interno e seriam executados de forma sistemática na Organização.

161. Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR aos itens acima referidos. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “g”), efetuou-se questionamentos

complementares sobre o assunto, a saber: “II - há previsão para elaboração de Estudo Técnico Preliminar contendo, no mínimo, levantamento de mercado, justificativas da escolha do tipo de solução a contratar, providências para adequação do ambiente do órgão e análise de risco (F.8.2); e III - há previsão para elaboração de Termo de Referência/projeto básico que contenha, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a gestão do contrato (F.8.18)” - peça 14, p. 2.

162. Em resposta aos itens F.8.2 e F.8.18, enviada ao TCU por meio dos Ofícios 083 e 085/2015-PRA (peça 16, p. 16, 20 e 34-35), a UFPR informou que há previsão para ambos e que orientações sobre o processo estão disponíveis no sítio eletrônico www.pra.ufpr.br/portal/dsg/central-de-compras-cecom/como-proceder/. Além disso, encaminhou cópia do Manual de Compras da Instituição (peça 26, p. 1-110).

163. Da análise dos documentos apresentados, não se vislumbrou que o Termo de Referência seja precedido da realização de estudos técnicos preliminares. No Manual de Compras, o Termo de Referência é apresentado logo após pesquisa de mercado, sem que seja feita menção à execução de estudos técnicos preliminares. Os demais documentos, disponíveis no sítio eletrônico acima referido, também não tratam do assunto.

164. Quanto ao modelo de gestão do contrato conter listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo pelo gestor/fiscal do contrato, inobstante a UFPR tenha entendido que há essa previsão no Manual de Fiscalização de Contratos (itens 69-99 - peça 26, p. 111-210), destaca-se que o referido manual traz orientações gerais para esse procedimento. No entanto, não estabelece que os Termos de Referência contenham listas de verificação para os aceites provisório e definitivo específicos de cada contrato, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do ajuste.

165. Observa-se, portanto, que a Organização não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares para as aquisições. Não prevê, ainda, que os Termos de Referência contenham, no modelo de gestão do contrato, uma lista de verificação com os itens a serem analisados pelos fiscais ao realizar a gestão do contrato.

166. Além disso, cabe registrar a existência de divergência entre as respostas dadas aos itens F.8.2 e F.8.18 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013 e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.

Causas

167. A causa desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consiste na pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 38 e peça 40, p.35).

Efeitos/Consequências

168. As consequências específicas da ausência de estudos técnicos preliminares são as seguintes:

a) não atendimento da necessidade que originou a contratação, pela ausência de levantamento de mercado - análise que faz parte dos estudos técnicos preliminares (efeito potencial);

b) inexistência de avaliação da necessidade de adequação do ambiente interno da Organização (análise que faz parte dos estudos técnicos preliminares), levando a:

b.1) desconsideração dos custos para essa adequação na avaliação para escolha da solução a contratar, com consequente escolha da solução que não seria a mais vantajosa para a administração (efeito potencial); e

b.2) intempestividade na adequação do ambiente da Organização, levando a atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação ou atraso no início dos trabalhos da contratada (efeito potencial); e

c) *ausência de tratamento de riscos relevantes de cada aquisição (efeito potencial).*

169. *As consequências específicas da ausência de modelo de gestão que contenha listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo são o ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato (efeito potencial) e a não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal (efeito potencial).*

Critérios

170. *Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 6º e 7º; IN SLTI 4/2014, art. 9º; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso III; Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, itens 9.7.1 e 9.7.2; Decreto 5.450, de 31/5/2005; e Referencial Básico de Governança - versão 1.0, p. 58.*

Evidências

171. *As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens F.8.2 e F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 10-11); Ofícios 083 e 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 16, 20 e 34-35); Manual de Compras (peça 26, p. 1-110); e Manual de Fiscalização de Contratos - itens 69-99 (peça 26, p. 111-210).*

Conclusão da equipe

172. *A Organização não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares e para o modelo de gestão dos contratos.*

Proposta de encaminhamento

173. *Recomendar à UFPR que inclua, em seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, no mínimo, os seguintes controles internos:*

- a) *realização de estudos técnicos preliminares; e*
- b) *na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação.*

3.8 Deficiências no Processo de Gestão dos Contratos

Situação encontrada

174. *O item F.11.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos avalia se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua.*

175. *A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta ao item F.11.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 12), pela qual declarou que o controle do item F.11.7 não é reconhecido pelos executores do processo.*

176. *Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEx-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR para esse item. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea "h"), efetuaram-se os seguintes questionamentos complementares (peça 14, p. 2):*

- h.2) *se foi estabelecida em normativos a previsão dos seguintes controles em cada uma das aquisições: - iniciação do contrato, contendo reunião com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação; - fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser*

observados nas alterações do contrato, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25% do valor, admitida excepcionalidade acima desse valor; e - encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços;

*h.3) se foi estabelecida **em normativos** a previsão para que a autoridade competente que nomeia representantes da Administração para atuar na gestão/fiscalização dos contratos avalie se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, e avalie ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua (F.11).*

177. *Em resposta ao TCU, enviada por meio do Ofício 085/2015-PRA, a UFPR informou que os referidos controles não foram estabelecidos em normativos (peça 16, p. 25 e 35). Uma das causas para que isso não ocorra, apontada pela UFPR, consiste na carência de recursos humanos.*

178. *Foram realizadas entrevistas com cinco fiscais de contrato da UFPR. Apenas dois deles declararam que as respectivas chefias distribuem a fiscalização de contratos de maneira uniforme aos servidores, avaliando a complexidade e materialidade de cada ajuste (peça 24, item 1). Um dos entrevistados declarou que deveria haver segregação das fiscalizações técnica e administrativa. Outros mencionaram a necessidade de alocação de um número maior de pessoas para contratos mais complexos, ou, ainda, a viabilização de especializações. Um deles referiu que as atribuições de fiscal de contrato atrapalha o bom desempenho das outras atividades que ele desempenha.*

179. *Ressalte-se que, em função da complexidade do recebimento provisório em contratos de prestação de serviços, há a necessidade de o fiscal ter maior disponibilidade para executar o acompanhamento e a fiscalização com respeito aos aspectos técnicos do contrato, bem como os procedimentos de recebimento provisório dos serviços prestados. Assim, o acúmulo de funções de fiscalização técnica e administrativa pode ter como consequência a não avaliação de aspectos contratuais importantes ou o recebimento de serviço em desconformidade com especificações técnicas.*

180. *As informações obtidas por meio das entrevistas e das respostas aos Ofícios de Requisição supramencionados corroboram com a afirmação de que a prática ora em análise não é reconhecida pela UFPR.*

181. *Registre-se que a formalização de controles é importante, pois não os deixa sujeitos à vontade de pessoas específicas, tendo em vista que os torna regra na Organização, com processos, papeis e responsabilidades definidos.*

182. *Menciona-se, ainda, que a ausência de formalização contribui para que o processo seja executado de forma não padronizada na Organização. Assim, eventuais sucessos em sua execução não são registrados e formalizados para permitir a repetição. Por outro lado, execuções com impropriedades podem vir a ser repetidas, por desconhecimento dos pontos de falha pelos executores.*

Causas

183. *As causas apontadas pelo gestor para a ocorrência desse achado consistem na falta de pessoal e no fato de muitos servidores se recusarem a assumir a função de fiscal (peça 40, p.5-6).*

Efeitos/Consequências

184. *Os efeitos potenciais deste achado são os seguintes: não realização de algum procedimento essencial; fiscalização contratual realizada inadequadamente; não detecção de descumprimento de partes da avença com suas consequências; e aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados.*

Critérios

185. *Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 6º e 67; Decreto 2271/199, art. 6º; IN SLTI 4/2014, art. 2º, inciso XVIII, art. 20 e art. 34; Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário, itens 9.1.6.2, 9.1.6.3, 9.1.9 a 9.13; e Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, item 9.1.6.3.*

Evidências

186. *As evidências deste achado são as seguintes: Ofício 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 35); e Entrevistas com cinco fiscais de contrato da UFPR - compilação (peça 24).*

Conclusão da equipe

187. *O processo de trabalho estabelecido pela Organização para a gestão de cada contrato não contempla os seguintes controles: iniciação do contrato, contendo reunião com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação; fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações do contrato; e encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços.*

188. *O processo, e nenhum outro normativo no âmbito da Organização, preveem que, antes da designação dos fiscais/gestores, haja a avaliação se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade. Tal controle não é reconhecido, no âmbito da Organização, pelos executores do processo.*

Proposta de encaminhamento

189. *Recomendar à UFPR que:*

a) inclua, em seu processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, no mínimo, as seguintes fases:

a.1) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;

a.2) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas 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;

a.3) fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações contratuais, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25%, admitida excepcionalidade acima desse montante;

a.4) encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços; e

a.5) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual.

Q7. Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição?

190. *Um controle compensatório é aquele 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 as etapas de planejamento (e/ou ajustes contratuais), e seleção do fornecedor nas contratações.*

191. *Para a etapa de planejamento da contratação, foi avaliada a existência de um dos controles compensatórios possíveis para essa fase, inclusive previsto na legislação, que consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica na fase interna da licitação.*

192. *Com relação à etapa de seleção do fornecedor, verificou-se se haveria o controle compensatório de utilização, pelo pregoeiro/comissão de licitação, de listas contendo os*

procedimentos a serem seguidos durante a fase externa da licitação.

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

3.9 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação e ajustes contratuais

Situação encontrada

194. *No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a Organização definiu suas próprias 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, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.*

195. *A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 9 e 10), pelas quais declarou que tais listas de verificação foram definidas.*

196. *Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEX-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR para esse item. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea “j”), e e-mail de 1/12/2015, efetuou-se questionamentos complementares sobre a questão (peça 14, p. 2).*

197. *Em resposta enviada ao TCU, por meio do Ofício 085/2015-PRA (peça 16, p. 36) e de e-mail datado de 2/12/2015 (peça 27), referiu que a UFPR não possui check-lists a serem analisados pela consultoria jurídica quando da aprovação do edital de licitação ou dos ajustes contratuais. Nesse sentido, concluiu-se que a UFPR não implementou tal controle.*

198. *Destaca-se que esse controle é importante para mitigar o risco de que pareceres sejam escritos sem o efetivo uso das listas. Além disso, a ausência de documentação prejudica a transparência sobre os itens de avaliação verificados pela assessoria jurídica para emissão do parecer, sejam os que apresentam deficiência (normalmente registrados no parecer) ou aqueles que estão de acordo com as normas legais e que, portanto, não são usualmente objeto de comentários pelo parecerista.*

199. *Além disso, cabe registrar a existência de divergência das respostas dadas aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013, especificamente no que diz respeito à padronização e utilização de listas de verificação contendo itens a serem analisados pela consultoria jurídica, e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.*

Causas

200. *As causas desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consistem no desconhecimento sobre o tema e pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 38 e peça 40, p.35).*

Efeitos/Consequências

201. *Os efeitos potenciais deste achado são as seguintes: não verificação acerca da legalidade de algum item essencial; repetição de erros (exemplo: erros já detectados em outros certames e não examinados); e emissão de pareceres sem o efetivo uso das listas de verificação. O efeito real, por sua vez, é o prejuízo à transparência do processo de avaliação realizado pela assessoria jurídica para emissão do pareceres nos processos de contratação.*

Critérios

202. Os critérios deste achados são os seguintes: Princípio da Eficiência; Lei 8.666/1993, art. 115; Lei 12.527/2011, art. 6º, inciso I; e Acórdãos 2.471/2008-TCU-Plenário, itens 9.8.1 a 9.8.3, e 2.328/2015-TCU-Plenário, item 9.3 e seus subitens.

Evidências

203. As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens F.6 e F.7 Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 9-10); Ofício 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 36); e e-mail de 2/12/2015 em resposta complementar ao Ofício de requisição 01-453/2015 (peça 27).

Conclusão da equipe

204. A Organização não definiu e não documenta, nos autos dos processos de contratação, listas de verificação a serem utilizadas para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste).

Proposta de encaminhamento

205. Recomendar à UFPR que:

a) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União; e

b) documente, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos.

3.10 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada

206. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a Organização definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

207. A UFPR encaminhou ao TCU, por meio do Ofício UFPR 932/13-R, de 19/12/2013, a resposta aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 9-10), pelas quais declarou que tais listas de verificação foram definidas.

208. Por meio do Ofício de Requisição inicial (n. 1.171/2015-TCU/SECEx-PR, de 30/9/2015 - peça 3), foram solicitadas as evidências que suportassem as respostas da UFPR para esse item. E, mediante o Ofício de Requisição 01-453/2015 (alínea "k"), efetuou-se questionamentos complementares sobre a questão (peça 14, p. 2).

209. Em resposta enviada ao TCU por meio do Ofício 085/2015-PRA (peça 16, p. 36), referiu que a UFPR não possui referidas listas de verificação. Foi mencionado que a comissão de licitação ainda está trabalhando para padronizar tais procedimentos. Assim, conclui-se que a UFPR não implementou tal controle.

210. Além disso, cabe registrar a existência de divergência das respostas dadas aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil de Governanças - Ciclo 2013, especificamente no que diz respeito à padronização e utilização de listas de verificação contendo procedimentos a serem executados

durante a fase de julgamento das licitações, e a situação real da Organização verificada nesta auditoria.

Causas

211. *As causas desse achado, de acordo com as informações prestadas pelo gestor, consistem no desconhecimento sobre o tema e pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 40, p.35).*

Efeitos/Consequências

212. *Os efeitos potenciais deste achado são a impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial e a declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação.*

Crítérios

213. *Os critérios deste achado são as seguintes: Lei 8.666/1993; Lei 12.527/2011, art. 6º, inciso I; ISO. International Organization for Standardization. ISO 9001; e Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário, item 9.1.3.*

Evidências

214. *As evidências deste achado são as seguintes: resposta da UFPR aos itens F.6 e F.7 Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 15, p. 9-10); e Ofício 085/2015-PRA-UFPR (peça 16, p. 36).*

Conclusão da equipe

215. *A Organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação.*

Proposta de encaminhamento

216. *Recomendar à UFPR que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa do certame, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas utilizadas.*

Questões de auditoria Q8 a Q10

217. *As questões de auditoria Q8 à Q10 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade de alguns aspectos dos processos de contratação, tendo como escopo os procedimentos detalhados na Matriz de Planejamento (peça 13). As análises se limitaram ao Contrato n. 232/2010, celebrado em 5/11/2010 pela UFPR com a empresa CDN-Limpeza, Conservação e Construção Ltda., pelo valor original de R\$ 5.276.037,24, tendo como o objeto a prestação de serviços terceirizados de manutenção predial preventiva e corretiva, com fornecimento de equipamentos novos, para a realização de atividades de auxiliar de manutenção predial, carpinteiro, eletricista, eletricista-telefonia, encanador, marceneiro, oficial de manutenção civil, operador de máquina à gás e vácuo, operador de máquina, pedreiro, pintor, serralheiro, encarregado, nas diversas unidades da UFPR. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.*

3.11 Deficiências na definição dos postos de trabalho e na estimativa das quantidades e tipos dos serviços

Situação encontrada

218. *Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 4), questionando o Órgão nos seguintes temas:*

c) sobre a definição dos postos de trabalho, informar se: c.1) há um método documentado que justifique a definição da quantidade e tipo de postos de trabalho referentes à mão de obra

residente (exemplo: rotinas de trabalho); c.2) a quantidade e tipo de postos de trabalho adotados é reavaliada com base nos dados gerenciais pretéritos a cada prorrogação contratual e a cada nova contratação (dados gerenciais); e c.3) o método está documentado no processo;

219. *Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foram encaminhadas as informações a seguir sobre os questionamentos acima (peça 28, p. 2-3):*

c.1) Atualmente ainda não existe no físico um programa de manutenção, isto é, um plano de trabalho seguindo metodologia específica, com discriminação detalhada dos serviços de manutenção contendo etapas, fases, sequências ou periodicidade. Esta definição é exclusivamente operacional, baseado nas demandas diárias e experiências adquiridas, como por exemplo, a limpeza (varrição) dos campi, o corte de grama que acompanha um fluxo sequencial e periódico englobando todos os campi, a limpeza de coberturas (telhados e calhas), inspeção de rede hidráulica (verificação e leitura dos hidrômetros). Ainda existem as pequenas intervenções que se tornaram rotineiras nas instalações prediais como os reparos, a conservação, o conserto, a recuperação e as adequações. Os serviços se resumem nos consertos e intervenções das redes elétricas e hidráulicas, execução de pinturas de revestimentos e demarcações, reparos em alvenarias, calçadas, confecção e recuperações de peças de serralheria, adequações parciais de leiautes, repaginação de luminárias, alterações de divisórias, confecção de móveis, substituição de peças de estruturas de madeira.

c.2) Cumprir nos informar que para o referido contrato os quantitativos dos postos foram definidos conforme necessidades de cada campus, definidos por experiências de atendimento e necessidades. Não há reavaliação de quantidade e tipo de posto a cada prorrogação contratual, somente a cada solicitação de aditivo de postos existentes, em que as justificativas são analisadas. As novas contratações no referido contrato, por exemplo, somente deram-se em virtude do crescimento e ampliação da área física nos Campi (adesão ao REUNI), atestando a necessidade de melhor distribuição e acompanhamento dos serviços, bem como Organização das rotinas diárias das atividades de manutenção na Instituição, tendo em vista que o quadro cotado no início do contrato não estava mais atendendo, pois a equipe tornou-se limitada as atividades necessárias. O referido contrato data de 2010, atualmente percebe-se a necessidade de novos postos, devido às novas construções e instalações, novas aquisições e provavelmente as futuras adaptações e ampliações a serem executadas em cada edificação e localidades dos novos campi.

c.3) Não existe um método documentado.

220. *Diante da resposta do Órgão e da documentação atinente ao processo licitatório que culminou na celebração do Contrato n. 232/2010, observa-se que há deficiências na estimativa dos postos de trabalho para o contrato de prestação de serviços de manutenção predial, haja vista que não há um método documentado que justifique a definição da quantidade e do tipo desses postos, pois não são realizados estudos técnicos sistemáticos e detalhados a cada nova contratação ou prorrogação contratual que considere, por exemplo, dados gerenciais registrados durante a execução do contrato, como demanda de serviços por área/profissional, demora no atendimento, entre outros.*

221. *O método para definição da quantidade e tipos de postos de trabalho para a prestação de serviços de manutenção predial e a prática de adoção de dados gerenciais no decorrer da execução contratual são essenciais para possibilitar à administração conhecer as demandas de sua Organização e realizar melhores contratações.*

222. *Como exemplo, há casos em que a contratação de um determinado tipo de posto de trabalho pode vir a ficar ocioso no decorrer da contratação, sendo assim o serviço referente a esse posto poderia ser prestado de forma eventual, ou seja, sob demanda. Quando houvesse necessidade da prestação daquele serviço específico, a empresa o realizaria e o pagamento seria pela prestação daquele serviço específico.*

223. *Nessa modalidade há, ainda, a vantagem de comportar menores riscos com a responsabilização subsidiária pelos encargos trabalhistas e previdenciários, além de a fiscalização administrativa ser simplificada, fato que contribui para que a gestão do objeto da contratação seja*

mais atuante.

224. *Por outro lado, em uma contratação com pagamento exclusivamente pelos serviços prestados sob demanda poderia ser mais oneroso para a administração, caso esse serviço seja constantemente prestado no dia a dia da Organização. Nesse caso se justificaria a contratação de um posto de trabalho, pois não haveria ociosidade desse profissional.*

225. *Por motivos como esse, a Organização deve avaliar periodicamente os tipos de serviços que suas instalações demandam. Em igualdade de custos entre as duas modalidades de contratação, ou seja, a modalidade de serviços sob demanda em que a mão de obra fica alocada fora do âmbito da Organização e a modalidade de contratação por posto de trabalho, a primeira opção, em tese, mostrar-se-ia mais vantajosa.*

226. *Dessa forma, há a possibilidade de, em uma futura contratação, a Organização ter pleno conhecimento da quantidade e dos tipos de serviços que devem ser contratados por posto de trabalho e da quantidade e tipos de serviços que devem ser contratados sob demanda. As duas formas de prestação de serviços são possíveis e podem estar no mesmo contrato. Esse autoconhecimento da rotina da Organização pode gerar uma economia expressiva no valor da contratação para prestação desse tipo de serviço.*

Causas

227. *As causas deste achado são as deficiências no processo de planejamento das contratações.*

Efeitos/Consequências

228. *Os efeitos potenciais deste achado são os seguintes: contratação de mais postos de trabalho do que o necessário, com conseqüente ato de gestão antieconômico; e contratação de menos postos de trabalho do que o necessário, com conseqüente prejuízo à qualidade dos serviços prestados.*

Critérios

229. *Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, alínea “f”, e art. 7º, §4º; e IN-SLTI 2/2008, art. 15, inciso XIV, e art. 21, inciso V.*

Evidências

230. *A evidência deste achado é o Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 2-3).*

Conclusão da equipe

231. *A UFPR não dispõe de um método documentado que justifique a definição da quantidade e tipo dos postos de trabalho para o contrato de prestação de serviços de manutenção predial. O Órgão não avalia periodicamente, por meio da realização de estudos técnicos, se as quantidades adotadas para prestação de serviços de manutenção predial estão adequadas.*

Proposta de encaminhamento

232. *Recomendar à UFPR que:*

a) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a.1) definição de método de cálculo para quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação e de serviços de manutenção preventiva e preditiva; e

a.2) formalização do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada

contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.12 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

Situação encontrada

233. *Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 4), questionando o Órgão nos seguintes termos:*

f) sobre a justificativa para o parcelamento ou não da solução, informar se: f.1) consta dos autos do processo de contratação a avaliação do parcelamento ou não da solução a ser contratada; f.2) a justificativa avalia que o parcelamento é viável utilizando-se dos quatro critérios contidos na lei (ser tecnicamente viável, ser economicamente viável, não haver perda de economia de escala e haver ampliação da competitividade); e f.3) em caso de parcelamento, há uma avaliação acerca da melhor forma de parcelá-la dentre as possíveis (parcelamento formal – licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação);

234. *Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foi informado que não foi previsto o parcelamento ou não da solução (peça 28, p. 4).*

235. *Considerando a resposta do Órgão e a documentação atinente ao processo licitatório que culminou na celebração do Contrato n. 232/2010, verifica-se que não foi realizada análise do parcelamento ou não da solução a ser contratada, deixando de efetuar uma avaliação técnica completa, considerando os seguintes aspectos previsto na Lei 8.666/1993, art. 23, §1º: 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?*

236. *A contratação sem a adequada avaliação do parcelamento ou não da solução implica no risco de restrição indevida à competitividade, pois objetos que poderiam ser licitados separadamente foram licitados em um mesmo certame, podendo restringir, assim, a participação de outras empresas que poderiam prestar parte daquele serviço, caso fosse parcelado.*

237. *A análise de perda da economia de escala está relacionada à possível divisão do objeto em tantas parcelas quanto possíveis visando a ampliação da competitividade, considerando que as parcelas licitadas separadamente, quando somadas, não tenham um custo maior que a contratação em um lote.*

238. *A análise das viabilidades técnica e econômica permite concluir se o objeto pode ser dividido sem prejuízo da prestação do serviço como um todo e define as vantagens de cada uma das formas de contratação no que tange aos seus custos.*

239. *Assim, a análise de perda de economia de escala, da restrição à competitividade e da viabilidade técnica e econômica se tornam essenciais na etapa de elaboração do estudo técnico preliminar.*

240. *Dessa forma, há deficiências para a adequada justificativa do parcelamento ou não da solução contratada.*

Causas

241. *As causas deste achado são as seguintes: a ausência de estratégia de terceirização; a falta de cultura da organização em analisar a possibilidade de parcelamento de um único serviço; e as*

deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências

242. *Os efeitos potenciais deste achado são a restrição à competitividade das licitações e a dependência de uma única contratada para prestar serviços.*

Critérios

243. *Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 23, §1º; Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso VII; IN SLTI 2/2008, art. 3º, inciso I; Súmula-TCU 247; Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.16; e Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, itens 9.1 e 9.1.4.*

Evidências

244. *A evidência deste achado é o Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 4).*

Conclusão da equipe

245. *A Organização não realizou estudos para avaliar o parcelamento ou não das contratações de serviços de manutenção predial.*

246. *Registre-se que esta equipe não está afirmando que os objetos deveriam ser parcelados, mas sim que compete ao gestor realizar o estudo para avaliar a possibilidade, ou não, do parcelamento.*

Proposta de encaminhamento

247. *Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:*

a) 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?;

b) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal-licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material-permissão de consórcios ou de subcontratação); e

c) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.13 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada

248. *Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 5), questionando o Órgão nos seguintes termos:*

g) sobre os requisitos de qualidade, informar se: g.1) há definição dos requisitos de qualidade do serviço; g.2) há critérios objetivos para mensurar os requisitos de qualidade; g.3) há definição do processo de aferição da qualidade (exemplo: cálculo do nível de serviço obtido); g.4) os pagamentos são vinculados à aferição de qualidade do serviço prestado; e g.5) foram estabelecidos níveis mínimos de serviço abaixo dos quais o contrato poderá ser rescindido;

249. *Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foram encaminhadas as informações a seguir sobre os questionamentos acima (peça 28, p. 5):*

g.1) e g.2). A qualidade dos serviços é medida durante e ao término da execução de suas atividades. Os postos (pedreiro, eletricista, telefonia, encanador, marceneiro, pintor, serralheiro, carpinteiro, operador de máquinas, oficial de manutenção civil, auxiliar de manutenção predial), são constantemente avaliados principalmente pelo aspecto visual. As atividades por eles executadas são constantemente acompanhadas pelos encarregados e fiscalização e principalmente pelo solicitante ou comunidade acadêmica, o qual pode ou não declarar se o serviço prestado foi eficiente e com qualidade ou se ainda houve falha na execução quando da assinatura da Ordem de Serviço-O.S. (aceite do serviço). Tomando-se por base as atividades do pedreiro, uma alvenaria que não esteja no prumo, o assentamento do revestimento em cerâmica que não apresenta linearidade, rejuntas com espessuras desuniformes e/ou com falhas, falta de esquadro em vãos, planicidade, a limpeza durante e no término da execução. As não conformidades ajudam na avaliação do colaborador ocupante do posto e conseqüentemente na fiscalização do contrato, com o procedimento de substituição ou não de postos. A ideia é de que, em futuro próximo, possamos utilizar fichas de verificação de serviços, para garantir o controle da execução e o produto final, contendo registros de itens suficientes relacionados a fim de garantir um padrão de qualidade dos serviços prestados para cada posto contratado.

g.3). A aferição é segundo os critérios de execução de atividades estabelecidos nas normas da ABNT, concernentes às atividades da construção civil. O desempenho é medido tomando-se por base a qualificação do ocupante do posto. Adotando-se por base novamente o posto pedreiro, um pedreiro pode ser ótimo na execução do levantamento de alvenaria, mas não significa que seja bom em revestimentos cerâmicos ou acabamento de quinas. Um profissional ocupante do posto de encanador pode executar bem as instalações em PVC, mas pode não ser tão bom em instalações compostas por outros materiais: ferro galvanizado-FG, cobre e ainda em desobstrução de tubulações. Enfim, conforme as atividades a serem executadas, principalmente as que exigem maior elaboração, as equipes e/ou os postos são definidos com antecedência pela fiscalização e encarregados, garantindo assim a qualidade na execução e entrega do que foi produzido com qualidades de acabamento. Portanto, neste contrato ainda não existe um meio físico (planilha) de aferição.

g.4). Os pagamentos não são vinculados à aferição de qualidade do serviço prestado e são efetuados mensalmente.

g.5). Não foram estabelecidos formalmente em contrato níveis mínimos de serviço.

250. Diante das informações acima, verifica-se que não foram estabelecidos requisitos de qualidade, pois a avaliação dos resultados restringe-se a verificação se houve ou não a prestação do serviço.

251. Observa-se, ainda, que não foram estabelecidos níveis mínimos de serviços, abaixo dos quais o contrato poderia ser rescindido, e critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços de manutenção predial prestados pela contratada.

252. Tal situação impossibilita a Organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados, verificar objetivamente se os níveis mínimos de serviços contratados estão sendo atendidos, e ainda, pode caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II), conforme jurisprudência desta Corte, Acórdão 5157/2015-TCU-Primeira Câmara, item 18 do voto:

18. A jurisprudência do TCU é contrária à medição e pagamento de serviços tendo como critério a hora trabalhada. A determinação constante do Acórdão 265/2010-Plenário é reveladora do posicionamento da Corte:

“9.1.6. abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao Decreto 2.271/97, art. 3º, § 1º;”

Causas

253. *As causas deste achado são as deficiências no processo de planejamento das contratações.*

Efeitos/Consequências

254. *O efeito real deste achado é o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues. Os efeitos potenciais, por sua vez, são a impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços e a caracterização da contratação como fornecimento de mão de obra.*

Critérios

255. *Os critérios deste achado são os seguintes: CF 88, art. 37 (Princípio da Eficiência); Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II; Decreto 2.271/1997, art. 3º, §1º; e art. 4º, inciso II; IN-SLTI 02/2008, art. 11 e §3º e §4º; e Acórdão 1679/2015-TCU-Plenário, item 9.4.1.*

Evidências

256. *A evidência deste achado é o Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 5).*

Conclusão da equipe

257. *A Organização não definiu requisitos de qualidade e níveis mínimos de serviço necessários para avaliar a prestação dos serviços de manutenção predial e, conseqüentemente, não vinculou os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.*

258. *A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas no Contrato 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 29, p. 23-26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 29, p. 106-109).*

Proposta de encaminhamento

259. *Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:*

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas no Contrato 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 29, p. 23-26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 29, p. 106-109); e

b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido.

3.14 Ausência de segregação dos Recebimentos Provisório e Definitivo

Situação encontrada

260. *Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 5), questionando o Órgão nos seguintes termos:*

h) sobre a segregação dos recebimentos provisório e definitivo, informar se, no modelo de gestão do contrato, há previsão de que o fiscal do contrato produza o termo circunstanciado de recebimento provisório, atestando a realização do serviço e que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada;

261. *Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foi informado que o Contrato n. 232/2010 não prevê a emissão de termos de recebimentos provisórios e definitivos (peça 28, p. 6).*

262. *Não há, portanto, previsão no modelo de gestão do contrato para participação de servidor, que não o fiscal técnico do contrato ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando inclusive o previsto na Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”.*

263. *Apesar disso, verificou-se, em consulta ao processo de pagamento do Contrato n. 232/2010 atinente ao mês de outubro/2015, que o Diretor da DAAST/DSG assinou, em 19/11/2015, o Relatório de Conferência dos documentos apresentados para o pagamento mensal da contratada. Em seguida (20/11/2015), a fiscal do contrato atestou as notas fiscais, confirmando a prestação dos serviços (peça 30, p. 3-8).*

264. *Dessa forma, constata-se que existe, na prática, segregação no processo de recebimento na execução do Contrato n. 232/2010. Contudo, trata-se de uma prática que não foi formalizada em normativos e documentos do Órgão, já que a atuação do Diretor da DAAST/DSG não se dá mediante designação em expediente próprio da UFPR. E, ainda, não está definido no modelo de gestão do contrato as atribuições de cada um em relação aos recebimentos provisório e definitivo do objeto.*

265. *Registre-se, por esclarecedor, trecho do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, publicado pelo TCU, que descreve a importância dessa segregação de funções (p. 157-159. item 5.2):*

5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo. Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º 105). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4. (...) Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode contar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores (art. 25, inciso III 106). Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo. É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação. A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota

fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário. Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei 4.320/1964, art. 63 107).

Causas

266. *As causas deste achado são as deficiências no processo de planejamento das contratações.*

Efeitos/Consequências

267. *O efeito potencial deste achado é a fiscalização deficiente devido à falta de clareza nas atribuições, mediante designação formal, de cada pessoa envolvida no processo.*

Critérios

268. *O critério deste achado é a Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a” e “b”.*

Evidências

269. *As evidências deste achado são as seguintes: Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 6); e Processo de pagamento do Contrato n. 232/2010, atinente ao mês de outubro/2015 (peça 30, p. 3-8).*

Conclusão da equipe

270. *A Organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que haja segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo do serviço contratado.*

Proposta de encaminhamento

271. *Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: 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:*

a) 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”); e

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-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”).

3.15 Deficiências nas cláusulas de penalidade

Situação encontrada

272. *Da análise do Contrato n. 232/2010, cláusula décima quarta (peça 31, p. 13-14), constatou-se que algumas cláusulas de penalidade, como advertência, suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar com a União, são descritas de forma genérica, trazendo conceitos subjetivos, não diretamente vinculados a cada uma das obrigações da contratada, e sem especificar os critérios da administração para classificar os casos que se enquadram nessas cláusulas. Como exemplo, a alínea “a” do item “II” prevê a aplicação de advertência nos casos de menor gravidade, mas não há a definição objetiva de quais ações de descumprimento de obrigações que se enquadram nessa modalidade de punição.*

273. *A falta de definição objetiva das penalidades em relação às desconformidades impede, ainda, a constatação clara sobre o necessário agravamento das penalidades em caso de recorrência do descumprimento das obrigações pela contratada.*

274. *Observa-se, portanto, que houve deficiências no estabelecimento das cláusulas de penalidades do Contrato n. 232/2010, pois elas não são específicas para cada serviços/obrigações executados em desconformidade, com a previsão de punições proporcionais a todos os descumprimentos, bem como não há previsão de agravamento da punição em caso de recorrência.*

Causas

275. *As causas deste achado são as deficiências no processo de planejamento da contratação.*

Efeitos/Consequências

276. *O efeito potencial deste achado é a impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato.*

Critérios

277. *Os critérios deste achado são os seguintes: Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade; Lei 8.666/1993, art. 87; Acórdão 2.832/2012-TCU-Plenário, item 9.4; e Acórdão 754/2015-TCU-Plenário, item 9.5.1.*

Evidências

278. *A evidência deste achado é o termo do Contrato n. 232/2010, cláusula décima quarta (peça 31, p. 13-14).*

Conclusão da equipe

279. *Houve deficiências na definição das cláusulas de penalidades previstas no Contrato n. 232/2010.*

Proposta de encaminhamento

280. *Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:*

- a) vincular multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (exemplo: multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);*
- b) definir o rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;*
- c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à pena (exemplo: cálculo do nível de serviço obtido);*
- d) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;*
- e) definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido; e*
- f) definir o agravamento das penalidades em caso de recorrência de desconformidades.*

3.16 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada

281. Verificando o Termo de Referência, itens 7 e 8 (peça 32, p. 28-29), e o Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010, item 7.2 (peça 32, p. 8), constatou-se que não foram fixados preços máximos unitários para os postos de trabalho, nem preço máximo global para a contratação. Os valores dos postos de trabalhos e do contrato foram apenas estimados.

282. Entende-se importante a adoção do controle de fixar valor máximo para os postos de trabalho e ainda para a contratação, a fim de dar mais transparência ao processo e impedir que valores acima do fixado sejam aceitos pela Administração. A fixação de preços máximos e a adoção de preço estimado possuem consequências distintas, sendo o preço máximo peremptório e o preço estimado flexível mediante justificativa.

Causas

283. As causas deste achado são as deficiências na estimativa de preços.

Efeitos/Consequências

284. Os efeitos potenciais deste achado são os seguintes: sobrepreço do valor total do contrato; ocorrência de jogo de planilha; e a possibilidade de a contratada não ter condições de executar os serviços aos preços contratados.

Critérios

285. Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X, e art. 48, inciso II; Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário, item 9.3.1; e Acórdão 264/2006-TCU-Plenário, item 9.4.4.

Evidências

286. As evidências deste achado são as seguintes: Termo de Referência (peça 32, p. 28-29); e Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010, item 7.2 (peça 32, p. 8).

Conclusão da equipe

287. A Organização não fixou preços máximos unitários para os postos de trabalho e para o valor global da contratação, tendo registrado no Termo de Referência e no Edital do Pregão apenas valores estimados.

Proposta de encaminhamento

288. Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para os postos de trabalho e para a contratação, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

b) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem a desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa); e

c) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.17 Deficiência em cláusulas editalícias

Situação encontrada

289. Verificando o Termo de Referência, item 9.1 (peça 32, p. 29) e o Contrato 232/2010, cláusula décima (peça 31, p. 12), constatou-se que a contratada foi obrigada a iniciar a prestação dos serviços imediatamente após a assinatura do contrato.

290. A fixação do prazo para iniciação do serviço imediatamente após a assinatura do contrato, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso. I.

291. Observa-se, portanto, a existência de deficiência na cláusula editalícia que estabeleceu o início da prestação dos serviços pela contratada, registrada no Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010.

Causas

292. A causa deste achado é o desconhecimento das consequências desse tipo de cláusulas.

Efeitos/Consequências

293. O efeito potencial deste achado é a restrição indevida à competição, por privilegiar indevidamente empresas locais, bem como a empresa que já está prestando o serviço, no caso de contratos de duração continuada, pois esta já tem os funcionários contratados.

Critérios

294. O critério deste achado é a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I.

Evidências

295. As evidências deste achado são as seguintes: Termo de Referência, item 9.1 (peça 32, p. 29); e Contrato 232/2010, cláusula décima (peça 31, p. 12).

Conclusão da equipe

296. Houve deficiência em cláusulas editalícias, em decorrência da fixação do prazo para iniciação do serviço imediatamente após a assinatura do contrato, sem justificativa para tal, em afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso. I.

Proposta de encaminhamento

297. Dar ciência à UFPR, conforme art. 7º da Resolução-TCU n. 265, de 9/12/2014, que o teor do item 9.1 do Termo de Referência (anexo ao Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010) e da cláusula décima do Contrato 232/2010, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço imediatamente após a assinatura do contrato, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso. I.

3.18 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada

298. Da análise do processo licitatório que culminou na celebração do Contrato 232/2010, foi identificada a designação formal do fiscal, mas não foram localizados documentos que comprovassem

que o mesmo procedimento foi adotado em relação ao substituto do fiscal e do preposto por parte da contratada.

299. Sendo assim, por meio do Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 5), foi solicitado o documento em que constasse a designação do preposto.

300. Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foi informado que, apesar de a Contratante já estar sendo assistida por preposto da contratada e Técnico de Segurança, não existia um documento formal. A designação formal deu-se somente em 9/2/2015 por solicitação do órgão fiscalizador, Controladoria Geral da União-CGU (peça 28, p. 6).

301. Em conversa com a fiscal do Contrato 232/2010, a equipe de auditoria foi informada que não foi designado (formal ou informalmente) um substituto para a atividade de fiscalização do referido ajuste.

302. Posto isso, observa-se que houve deficiência na designação formal de agentes essenciais no processo de fiscalização do Contrato 232/2010.

Causas

303. As causas deste achado são as deficiências no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências

304. Os efeitos potenciais deste achado são os seguintes: dificuldade ou impossibilidade de efetuar a correta fiscalização durante a ausência do fiscal do contrato; e dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar a contratada. O efeito real, por sua vez, é a dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação.

Critérios

305. O critério deste achado é a Lei 8.666/93, arts. 67 e 68.

Evidências

306. A evidência deste achado é o Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 6).

Conclusão da equipe

307. Houve falhas na gestão do contrato de manutenção predial, ante a designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual mais de quatro anos após o início da vigência do contrato. E, ainda, devido à ausência de designação formal de substituto do fiscal.

Proposta de encaminhamento

308. Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução do ajuste, bem como designe, formalmente, o substituto do fiscal que atuará representando a contratante.

3.19 Deficiências na fiscalização administrativa

Situação encontrada

309. Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 5), questionando o Órgão nos seguintes termos:

m) sobre a fiscalização administrativa, informar: m.1) se houve avaliação de riscos para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa; m.2) a forma de conferência de

documentos (por amostragem ou de forma exaustiva) relativos a contribuição previdenciária, FGTS e obrigações trabalhistas (pagamento de salários e benefícios), encaminhando, se houver, cópia do relatório de registro dos fatos apurados nessa conferência; e m.3) a avaliação de riscos para escolher a forma (por amostragem ou de forma exaustiva) das conferências na fiscalização administrativa, informando, caso a avaliação seja por amostragem, os critérios utilizados para escolha da amostra;

310. *Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foi informado que o Contrato n. 232/2010 não prevê a emissão de termos de recebimentos provisórios e definitivos (peça 28, p. 7).*

Repostas aos itens m.1), m.2) e m.3) executadas pela Divisão de Avaliação e Acompanhamento dos Serviços Terceirizados-DAAST/DSG, Tel: (41)3360-5236 – (41)3360-5401, daast@ufpr.br .

m.1). Acredito que nesse contrato não foi avaliado o risco.

m.2). A forma de conferência de documentos: é feito de forma exaustiva.

Etapas da fiscalização:

1º etapa: análise na documentação da empresa que deverá ser entregue até o dia 10 de cada mês;

2º etapa: Aferição do serviço (análise nos cartões ponto, apurando faltas e atrasos. Postos descobertos são feitos os descontos na fatura no mês de competência e aplicado a multa, conforme definido em contrato).

3º etapa: análise da parte trabalhista: análise na folha analítica, comprovante de pagamento, comprovante de recolhimentos do FGTS e INSS, comprovante de vale alimentação, vale transporte.

Obs: Essas análises minuciosas estão sendo executadas a partir de 2014, antes desse período só eram feitas as aferições dos serviços e algumas conferências que geralmente eram por amostragem.

311. *Verificou-se, em consulta ao processo de pagamento do Contrato n. 232/2010 atinente ao mês de outubro/2015 (peça 30, p. 3), que o Relatório de Conferência dos documentos apresentados para o pagamento mensal da contratada, assinado pelo Diretor da DAAST/DSG, não apresenta informações claras e detalhadas sobre as análises efetuadas para atestar a regularidade dos documentos relativos à contribuição previdenciária, FGTS e obrigações trabalhistas (pagamento de salários e benefícios). Além disso, essa fiscalização administrativa é realizada por pessoa que não foi formalmente designada para a função de fiscal administrativo do contrato, conforme já mencionado no parágrafos 263 e 264 supra (item 3.14 deste Relatório).*

312. *Dessa forma, observa-se que a UFPR não realiza avaliação de riscos para cada contrato a fim de decidir a extensão das conferências na fiscalização administrativa, de acordo com os riscos de cada contrato específico, ou mesmo utilizar metodologia de conferência exaustiva a depender do contrato em análise. Por exemplo, em contratos com várias ocorrências referentes às obrigações trabalhistas, FGTS e contribuições previdenciárias, a conferência da documentação poderia ser feita em amostra maior de pagamentos ou de forma exaustiva, pelo menos durante um determinado período. Por outro lado, em contratos de menor risco, poderia ser adotada amostragem de menor dimensão.*

313. *Sobre isso, cabe ressaltar que a avaliação de riscos é necessária para se avaliar qual a metodologia de fiscalização será utilizada, inclusive nos casos em que a metodologia aplicada é a conferência exaustiva. Essa avaliação não se confunde com a avaliação de risco que seria feita para determinar o tamanho da amostra em caso de fiscalização por amostragem.*

314. *Pelo exposto, observa-se que não foi feita uma avaliação de riscos para justificar o tipo de fiscalização utilizada e ainda a extensão da amostra na fiscalização administrativa do Contrato 232/2010, bem como não foi registrado em relatório o resultado da conferência da regularidade dos documentos relativos à contribuição previdenciária, FGTS e obrigações trabalhistas atinentes ao referido ajuste.*

Causas

315. *A causa deste achado é a ausência de cultura de gestão de riscos na etapa de gestão dos contratos.*

Efeitos/Consequências

316. *O efeito potencial deste achado é o prejuízo à fiscalização das obrigações principais da contratada. O efeito real, por sua vez, é a relação custo/benefício da fiscalização desfavorável, com baixa eficácia na mitigação dos riscos de descumprimento dessas obrigações pela contratada.*

Critérios

317. *Os critérios deste achado são os seguintes: CF 88, art. 37 (Princípio da eficiência); Decreto-Lei 200/1963, art. 14; Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.9; e Acórdão 1.679/2015-TCU-Plenário, item 9.1.32.6.*

Evidências

318. *As evidências deste achado são as seguintes: Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 7); e Processo de pagamento do Contrato n. 232/2010, atinente ao mês de outubro/2015 (peça 30, p. 3).*

Conclusão da equipe

319. *A Organização não fez avaliação dos riscos para escolher o tipo de fiscalização e ainda a extensão da amostra, quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas, que utilizaria no Contrato 232/2010, bem como não registrou em relatório o resultado da conferência da regularidade dos documentos relativos à contribuição previdenciária, FGTS e obrigações trabalhistas atinentes ao referido ajuste. Também não foi designado formalmente o responsável por realizar a fiscalização administrativa do contrato em questão.*

Proposta de encaminhamento

320. *Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:*

a) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle); e

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período; e

c) designar formalmente o responsável por realizar a fiscalização administrativa dos contratos.

3.20 Falhas na repactuação

Situação encontrada

321. Foi encaminhado à UFPR o Ofício de Requisição 02-453/2015 (peça 14, p. 5), questionando o Órgão nos seguintes termos:

n) sobre a repactuação, informar se: (...) ; n.5) são utilizadas informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões (exemplo: propostas com PCFP com erros, auxílio maternidade sem mulheres; faltas legais, acidentes de trabalho e licenças paternidade com baixa incidência de casos);

322. Por meio do Ofício 516/2015-SUINFRA, datado de 17/11/2015, foi informado que não são utilizadas informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões (peça 28, p. 8).

323. Verifica-se, portanto, que não há registro individualizado, realizado durante a execução de cada contrato, para formação de dados gerenciais que possam auxiliar a Administração a propor redução de valores nas provisões por ocasião das repactuações.

324. Sobre o assunto, registre-se que o acompanhamento concomitante à execução contratual e consequente construção de dados gerenciais de cada contrato permitiria à Organização realizar ajustes contratuais ainda durante a execução dos contratos.

325. Cabe ressaltar que os valores das provisões representam reservas para fatos incertos que podem ocorrer durante a execução contratual, tais como afastamentos de colaboradores por licença maternidade, licença paternidade e acidente de trabalho, por exemplo.

326. Nesse sentido, a Administração pode verificar periodicamente qual a frequência de ocorrência desses fatos, a fim de negociar, a cada prorrogação, uma redução nos valores das provisões e, conseqüentemente, no valor total do ajuste. Contratos que contêm, por exemplo, parcelas de provisões para licença maternidade, mas que não possuem colaboradores do sexo feminino alocados, apresentam uma justificativa razoável para renegociação quando da sua prorrogação.

327. Pelo exposto, observa-se que não são utilizadas informações gerenciais para propor, a cada prorrogação do Contrato 232/2010, a redução de valores nas provisões.

Causas

328. A causa deste achado é a grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências

329. O efeito potencial deste achado é o pagamento de valores indevidos nas provisões.

Critérios

330. Os critérios deste achado são os seguintes: Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e art. 65, inciso II, “d”; Decreto 2.271/1997, art. 5º; e Acórdão 1.520/2015-TCU-Plenário, item 9.1.36.5.

Evidências

331. A evidência deste achado é o Ofício 516/2015-SUINFRA (peça 28, p. 8).

Conclusão da equipe

332. A Organização não utiliza informações gerenciais para propor redução das provisões nas prorrogações do Contrato 232/2010.

Proposta de encaminhamento

333. Recomendar à UFPR que, por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle

interno na etapa de gestão do contrato: quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual.

4. Comentários do Gestor

334. *Quanto às recomendações propostas no Relatório Preliminar, apesar de acatá-las e considerá-las pertinentes e necessárias, o gestor fez algumas ponderações.*

335. *No que tange aos achados de governança 3.1, 3.3, 3.5, 3.6, 3.7, 3.9 e 3.10, o gestor acatou as recomendações descritas no Relatório Preliminar e informou que estão sendo adotadas providências no sentido de sanar as eventuais falhas apontadas pela equipe (peça 40).*

336. *Quanto ao achado 3.2, reiterou a existência de um Corpo Colegiado responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições, sob o argumento de que o Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD) foi instituído estatutária e regimentalmente (designação formal), com atribuições específicas para tal auxílio. Apesar disso, acatou a recomendação no sentido de instituir um comitê consultivo ao COPLAD especificamente para aquisições, e informou que já está tomando providências a respeito (peça 40, p. 4).*

337. *Acerca do achado 3.4, o gestor remeteu a questão ao Ofício 107/2016-AUDIN/UFPR, no qual consta, em síntese, que as causas desse achado consistem na falta de pessoal, no conhecimento técnico insuficiente a disposição da unidade de auditoria interna para suprir o desenvolvimento de uma matriz de risco completa acompanhada de um respectivo processo de gestão destes riscos de maneira adequada e na ausência de um sistema informatizado para o monitoramento das recomendações (peças 38 e 40, p. 3-6, 22-27 e 35).*

338. *Sobre o achado 3.8, o gestor registrou a inexistência de recursos humanos em número suficiente para permitir a racionalização do número de contratos designados a cada fiscal e, ainda, o fato de muitos servidores se recusarem a assumir a função de fiscalização (peça 40, p.5-6). Inobstante a essas ponderações, informou que estão sendo adotadas medidas necessárias ao acatamento das recomendações desta auditoria (peça 40, p. 5-6).*

339. *No que diz respeito aos achados decorrentes da avaliação dos controles internos em nível de atividade e da conformidade de alguns aspectos do Contrato n. 232/2010 (parágrafo 217 supra), o gestor informou que foram acatadas todas as proposta de encaminhamento formuladas e, ainda, que já estão sendo adotadas providências no sentido de atende-las (peça 40, p. 7-8).*

340. *Diante das informações prestadas pelo gestor, conclui-se não ser necessário efetuar alterações nas propostas registradas no Relatório Preliminar.*

5. Conclusão

341. *A presente fiscalização constituiu uma das catorze 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 Universidade Federal do Paraná estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente.*

342. *Esta FOC é a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário), que tratou de 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, respondendo a um questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>). É continuidade, ainda, do trabalho realizado no TC 017.599/2014-8 (Acórdão 2.328/2015-TCU-Plenário), que se trata de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, pela qual foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de*

governança e gestão das aquisições de 2013.

343. *Conforme mencionado nos itens 2.3 e 2.4 deste Relatório, os procedimentos foram referentes a dez questões de auditoria, a partir das quais foram registrados vinte achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.*

344. *Constatou-se que a UFPR não estabeleceu objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a gestão 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 (item 3.1 deste Relatório).*

345. *Verificou-se que a Alta Administração da UFPR não designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições (item 3.2 deste Relatório).*

346. *Com relação ao gerenciamento de riscos das aquisições, observou-se que a Organização não estabeleceu diretrizes para o referido gerenciamento e não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, bem como não realiza essa gestão a cada aquisição (item 3.3 deste Relatório).*

347. *Outro aspecto relevante constatado foram as deficiências nas atividades de auditoria interna, visto que a UFPR não mantém um sistema permanente para monitorar as providências adotadas pela Administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna. Além disso, a unidade de auditoria interna não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos e de controles internos na função de aquisições de forma sistêmica e de avaliação de governança na Organização (item 3.4 deste Relatório).*

348. *A UFPR apresenta deficiências no processo de aquisições, tendo em vista que não dispõe de um plano de aquisições anual obtido da participação dos diversos setores do Órgão, por meio de discussão e aprovação prévias das propostas para o ano seguinte (item 3.5 deste Relatório). A Organização não possui um plano anual de capacitação aprovado contendo ações para os servidores da função aquisições (item 3.6 deste Relatório). E, ainda, não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares e para o modelo de gestão dos contratos (item 3.7 deste Relatório).*

349. *O processo de trabalho estabelecido pela UFPR para a gestão de cada contrato não contempla controles específicos sobre aquisições e não prevê que, antes da designação dos fiscais/gestores, haja a avaliação se estes possuirão tempo hábil para executar a atividade considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar a atribuição em caráter de exclusividade e a quantidade (e complexidade) dos contratos em cuja gestão/fiscalização o designado já atua (item 3.8 deste Relatório).*

350. *A Organização não utiliza e documenta, nos autos dos processos de contratação, listas de verificação para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste), bem como não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação (itens 3.9 e 3.10 deste Relatório).*

351. *Na contratação dos serviços de manutenção predial, verificou-se a UFPR não dispõe de um método documentado que justifique a definição da quantidade e tipo dos postos de trabalho para o contrato de prestação de serviços de manutenção predial, bem como não avalia periodicamente, por meio da realização de estudos técnicos, se as quantidades adotadas para prestação de serviços de manutenção predial estão adequadas (item 3.11 deste Relatório).*

352. *Outras falhas observadas nas contratações dos serviços de manutenção predial foram a deficiência na realização de estudos para avaliar o parcelamento ou não dessas contratações (item 3.12 deste Relatório); a falta de definição de requisitos de qualidade e níveis mínimos de serviço*

necessários para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.13 deste Relatório).

353. *Verificou-se, ainda, a ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, em que a Organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada (item 3.14 deste Relatório).*

354. *Além disso, observou-se a presença de deficiências nas cláusulas de penalidades, nos critérios de aceitabilidade de preços, em cláusulas editalícias e na fiscalização administrativa (não foi efetuada avaliação dos riscos para escolher o tipo de fiscalização e, ainda, a extensão da amostra que utilizaria no Contrato n. 232/2010 quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada) - itens 3.15, 3.16, 3.17 e 3.19 deste Relatório.*

355. *Também se constatou ausência de designação formal de substituto do fiscal do Contrato n. 232/2010, bem como designação do preposto da contratada mais de quatro anos após o início da vigência contratual (item 3.18 deste Relatório). E, ainda, houve falhas na repactuação (não são utilizadas informações gerenciais para propor redução das provisões) - item 3.20 deste Relatório.*

356. *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.*

357. *Quanto menos instrumentos de controle houver nessa 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 o Órgão prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.*

358. *Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as deficiências associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas no contrato analisado, como, por exemplo:*

a) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.4 deste Relatório), contribuem para a ocorrência de deficiências em governança, conforme as relatadas nos itens 3.1 a 3.10 deste Relatório. Segundo as boas práticas (IPPF, por exemplo), a auditoria interna deveria realizar trabalhos dessa natureza;

b) as deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições (item 3.7 deste Relatório), contribuem para deficiências na definição dos postos de trabalho e na estimativa das quantidades e tipos de serviços (item 3.11 deste Relatório), bem como para deficiências nos requisitos de qualidade (item 3.13 deste Relatório); e

c) as deficiências no processo de gestão dos contratos (item 3.8 deste Relatório), contribuem, por exemplo, para a ausência de segregação dos recebimentos provisórios e definitivos (item 3.14 deste Relatório).

359. *Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFPR contribuirá 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.*

360. *Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de manutenção predial (Contrato n. 232/2010) são consideradas relevantes:*

a) não realização de estudo técnico preliminar para definir a quantidade e tipos de postos de trabalho atualmente alocada na prestação de serviços de manutenção predial (item 3.11 deste Relatório);

b) *deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução (item 3.12 deste Relatório);*

c) *ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.13 deste Relatório), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir como o serviço está sendo prestado; e*

d) *ausência de segregação de funções para realização do recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado (item 3.14 deste Relatório).*

361. *A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 41 itens do questionário, registrando divergência entre as respostas declaradas em 2013 e a situação encontrada durante os trabalhos em 24 itens, ou seja, a Organização informou que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela, na verdade, não a adota.*

362. *O resumo dessa análise, acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores, está documentado (peça 39) e permite identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidencia a incipiência do tema governança na UFPR.*

363. *Considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em muitas organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que, nesta auditoria na UFPR, optou-se pela não responsabilização de gestores, apesar das falhas identificadas.*

364. *Registre-se, por fim, que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos, e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC 020.145/2015-2).*

6. Benefícios da Ação de Controle Externo

365. *Entre os benefícios esperados desta fiscalização, pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições da UFPR, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.*

7. Proposta de Encaminhamento

366. *Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, a fim de:*

I) recomendar à Universidade Federal do Paraná, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da Organização:

I.1) a Alta Administração da Organização estabeleça formalmente (item 3.1 deste Relatório):

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

b) iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;

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

d) metas para cada indicador definido na forma acima; e

e) mecanismos que a Alta Administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

I.2) atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da Organização, a responsabilidade por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa), com o objetivo de buscar o melhor resultado para o Órgão como um todo (item 3.2 deste Relatório);

I.3) quanto à gestão de risco nas aquisições (item 3.3 deste Relatório):

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

I.4) no que tange à função de auditoria interna (item 3.4 deste Relatório):

- a) adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna; e
- b) inclua, nas atividades de auditoria interna, a avaliação sistêmica de governança e da gestão de riscos da Organização; e
- c) inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

I.5) execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.5 deste Relatório):

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da Organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da Organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet; e

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

I.6) a respeito da capacitação dos ocupantes das funções chave da função aquisições (item 3.6 deste Relatório):

a) elabore Plano Anual de Capacitação para a Organização;

b) quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de pregoeiro ou na comissão de licitações e na fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições; e

c) adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação, quando da sua implementação;

I.7) inclua, em seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, no mínimo, os seguintes controles internos (item 3.7 deste Relatório):

a) realização de estudos técnicos preliminares; e

b) na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação.

I.8) sobre o processo de gestão dos contratos (item 3.8 deste Relatório):

a) inclua em seu processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, no mínimo, as seguintes fases:

a.1) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;

a.2) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas 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;

a.3) fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações contratuais, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25%, admitida excepcionalidade acima desse montante;

a.4) encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços; e

a.5) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;

I.9) quanto aos controles compensatórios do planejamento da contratação e de ajustes contratuais, bem como de seleção do fornecedor (itens 3.9 e 3.10 deste Relatório):

a) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

b) documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos; e

c) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa do certame, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas utilizadas;

I.10) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares (item 3.11 deste Relatório):

a) definição de método de cálculo para quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação e de serviços de manutenção preventiva e preditiva; e

b) formalização do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

I.11) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.11 deste Relatório);

I.12) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares (item 3.12 deste Relatório):

a) 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?

b) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal-licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material-permissão de consórcios ou de subcontratação); e

c) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

I.13) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.13 deste Relatório):

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas no Contrato 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 29, p. 23-26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 29, p. 106-109); e

b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido;

I.14) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: 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 (item 3.14 deste Relatório):

a) 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”); e

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-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”);

I.15) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (item 3.15 deste Relatório):

a) vincular multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (exemplo: multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

- b) definir o rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;*
- c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à pena (exemplo: cálculo do nível de serviço obtido);*
- d) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;*
- e) definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido; e*
- f) definir o agravamento das penalidades em caso de recorrência de desconformidades;*

I.16) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 deste Relatório (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.16 deste Relatório):

- a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para os postos de trabalho e para a contratação, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;*
- b) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem a desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa); e*
- c) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;*

I.17) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução do ajuste, bem como designe, formalmente, o substituto do fiscal que atuará representando a contratante (item 3.18 deste Relatório);

I.18) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato (item 3.19 deste Relatório):

- a) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:*
 - a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado; e*
 - a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle); e*

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período; e
c) designar formalmente o responsável por realizar a fiscalização administrativa dos contratos;

I.19) por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 deste Relatório (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual (item 3.20 deste Relatório);

II) dar ciência à Universidade Federal do Paraná, conforme art. 7º da Resolução-TCU n. 265, de 9/12/2014, que o teor do item 9.1 do Termo de Referência (anexo ao Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010) e da cláusula décima do Contrato 232/2010, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço imediatamente após a assinatura do contrato, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso. I (item 3.17 deste Relatório); e

III) arquivar os presentes autos, nos termos do RITCU, art. 169, inciso V.”

5. O titular da Unidade Técnica, em despacho constante da Peça 43, manifestou-se de acordo com a equipe de auditoria.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consta nos autos, a presente atividade de fiscalização é parte integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada em 14 (quatorze) órgãos/entidades, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

2. A FOC está relacionada a dois trabalhos anteriores, a um, ao TC 025.068/2013-0 (Acórdão 2622/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes), que tratou de levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013). O referido levantamento foi feito a partir de coleta de dados (questionários de autoavaliação) em 376 organizações públicas federais. Concluiu-se, na ocasião, pela existência de deficiências relevantes nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações avaliadas.

3. A dois, ao TC 017.599/2014-8 (Acórdão 2328/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), que, por sua vez, tratou de FOC nos contratos de limpeza e vigilância, em que foram avaliadas as respostas de vinte organizações ao questionário de governança e gestão de aquisições em 2013.

4. Esse último trabalho procurou ratificar ou retificar os achados identificados no primeiro trabalho, de escopo bem maior. O que se encontrou foi uma situação real com maiores deficiências do que as declaradas pelas mesmas entidades nos questionários de autoavaliação. Das 20 unidades jurisdicionadas avaliadas constatou-se que, em dezenove delas, o cenário real era pior.

5. Sobre o tema “Governança”, permito-me pequenas considerações: os trabalhos recentemente realizados pelo Tribunal buscam, dentro de um viés moderno, analisar a gestão de entidades públicas. Desde sempre, cabe ao gestor apresentar resultados que satisfaçam os anseios da sociedade, com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Almeja-se, portanto, alcançar a boa administração e a prestação de serviços de qualidade, mais do que a adesão às normas legais.

6. Para melhor esclarecer a diferença entre governança e gestão das aquisições observo que governança está relacionada à definição do que deve ser executado e gestão, por sua vez, a forma como deve ser executado. Ou seja, são conceitos complementares. A governança estabelece as diretrizes e políticas para a gestão de riscos, incluindo, aí, aquisições. Nesse contexto, o controle da gestão é função da governança, cabe a essa monitorar a gestão quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas.

7. Nessa ótica, o Tribunal tem buscado avaliar a qualidade de diversos serviços prestados pela Administração Pública e contribuir com propostas de melhoria das políticas adotadas. Nesse sentido, apenas para citar, trago avaliações recentemente realizadas por esta Corte: Governança Pública Nacional (TC 020.830/2014-9 - Acórdão 1273/2015-Plenário – Min. Vital do Rêgo); Governança de TI (TC 000.390/2010-0 - Acórdão 2308/2010-Plenário – Min. Aroldo Cedraz); Governança de Pessoas (Acórdão 2023/2013-Plenário - reservado); Governança em Segurança Pública (TC 018.922/2013-9 – Acórdão 1042/2014-Plenário – Min. Jose Jorge); Auditoria Operacional com foco na governança da Infraero (TC 009.048/2013-8 – Acórdão 555/2014 – Plenário – Min. Ana Arraes) e auditoria sobre governança do setor de infraestrutura (TC 041.274/2012-1 – Acórdão 1995/2014 – Plenário – Min. Weder de Oliveira), entre outras.

8. O presente trabalho, portanto, se insere nesse esforço e propõe, ao final, fornecer aos gestores a identificação de potenciais riscos e orientações sobre como desenvolver suas estruturas de governança de modo a aumentar a efetividade de suas ações.

9. Conforme muito bem esclarece o Ministro Augusto Nardes, no Voto condutor do citado Acórdão 2622/2015-Plenário, “*os principais objetivos desse tipo de governança [governança das aquisições] são alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol dos resultados; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; e assegurar a utilização eficiente de recursos.*”

10. No caso, no que diz respeito aos contratos avaliados, escolheu-se contratos para prestação de serviços de manutenção predial, efetuando-se, inclusive, testes de conformidade, a fim de evidenciar a existência de controles com deficiência e sua contribuição no aumento dos riscos de ineficiência nas contratações.

11. Tal escolha se deu em razão de critérios como: materialidade (tais contratos representam 53% do orçamento de custeio das organizações públicas federais); relevância, risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias; e oportunidade (o Acórdão 1214/2013-Plenário promoveu diversas orientações para dar maior robustez sem que se tenha averiguado se estão sendo seguidas ou não).

12. Isso posto, retornando à fiscalização na UFPR propriamente dita, foram identificadas dez questões de auditoria e foram registrados vinte achados. A equipe de auditoria apresentou, em resumo, as seguintes constatações:

a) não foram estabelecidos objetivos, iniciativas, indicadores e metas para a função de aquisições e nem controle sobre o alcance das metas (item 3.1);

b) a alta administração da UFPR não designou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições (item 3.2);

c) a organização não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições e não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos, bem como realiza essa gestão apenas pontualmente (item 3.3);

d) deficiências nas atividades de auditoria interna, pois não foram avaliados os processos de governança e de gestão de riscos da organização e verificou-se que a universidade não mantém um sistema permanente para monitorar as providências adotadas pela Administração (item 3.4);

e) A UFPR apresenta deficiências no processo de aquisições, tendo em vista que não dispõe de um plano de aquisições anual obtido a partir da participação dos diversos setores do Órgão. E, ainda, não estabeleceu processo de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, pois a contratação não é iniciada por um documento no qual consta explicitamente sua necessidade e o demandante do objeto contratado, bem como não prevê procedimentos para a elaboração dos estudos técnicos preliminares e para o modelo de gestão dos contratos (item 3.7);

f) o processo de trabalho para gestão dos contratos não contempla controles específicos sobre aquisições e não prevê avaliação de tempo hábil para executar as atividades de fiscalização e gestão, considerando as demais atribuições dos fiscais/gestores (item 3.8);

g) não há listas de verificação para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação e ajustes contratuais, bem como não há lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação (item 3.9 e 3.10);

h) não há estudo técnico preliminar, de forma a evidenciar a real necessidade dos postos de trabalho, na contratação dos serviços de manutenção predial e não se avalia se as quantidades adotadas para prestação de serviços de manutenção predial estão adequadas (item 3.11);

i) ainda na contratação dos serviços de manutenção predial, não há requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços e deficiência na realização de estudos para avaliar o parcelamento ou não dessas contratações (item 3.13);

j) deficiência na realização de estudos para avaliar o parcelamento ou não das contratações (item 3.12);

k) presença de deficiências nas cláusulas de penalidades e na sua aplicação, nos critérios de aceitabilidade de preços, em cláusulas editalícias e na fiscalização administrativa (não foi efetuada avaliação dos riscos para escolher o tipo de fiscalização e, ainda, a extensão da amostra que utilizaria no Contrato 232/2010 quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada) – itens 3.15, 3.16, 3.17 e 3.19;

l) ausência de designação formal de substituto do fiscal do Contrato 232/2010, bem como designação do preposto da contratada mais de quatro anos após o início da vigência contratual (item 3.18);

m) falhas na repactuação – não foram utilizadas informações gerenciais para propor redução das provisões (item 3.20).

13. Como observado pela equipe de auditoria, as ausências dos instrumentos de controle acima citados estão diretamente relacionadas com as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados. De fato, quanto menos instrumentos existirem maior a probabilidade de ocorrência de situações que prejudiquem as aquisições.

14. Na prática, no contrato para prestação de manutenção predial (Contrato 232/2010) foram identificadas: não realização de estudo técnico preliminar para identificar a quantidade e tipos de postos de trabalho necessários; deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução; ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços; ausência de segregação de funções para realização do recebimento provisório e o recebimento definitivo.

II

15. Passo, a seguir, a analisar os comandos sugeridos pela Secex/PR.

16. Primeiramente, observo que foram adequadamente examinados pela unidade técnica as ponderações apresentadas tempestivamente pela UFPR acerca das conclusões e propostas da equipe de auditoria contidas na versão preliminar do relatório. Em suma, entendeu a Secex/PR por não alterar o seu relatório.

17. Devo consignar que o objetivo deste trabalho é fomentar o aprimoramento da gestão da UFPR e dos demais órgãos avaliados, razão pela qual boa parte das práticas recomendadas foram estendidas, igualmente, às demais entidades.

18. É importante ressaltar que as recomendações não são imperativas ou se revestem de caráter cogente, estando, portanto, no poder discricionário do órgão a sua adoção ou não. Por esse motivo, aliás, é que o Tribunal, nos demais processos que integram esta FOC, vem determinando ao órgão que encaminhe, no prazo de 90 dias, plano de ação consignando as medidas que serão implementadas e a justificativa pela não implementação de eventuais recomendações não consideradas pertinentes pelo órgão. Nesse sentido, cabe incorporar comando de igual teor nestes autos.

19. De igual forma, quanto à eventual prorrogação do Contrato 232/2010, ou elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, entendo oportuno incluir, neste processo, determinações sugeridas pelas equipes de auditoria em outros processos e que não foram incorporadas pela Secex/PR.

20. Trata-se de determinações que objetivam evitar a ocorrência de contratações com mais postos de trabalho do que o necessário; com preços acima do preço de mercado; e processos de repactuação sem o devido detalhamento analítico dos eventuais aumentos de custos envolvidos na contratação inicial. A inclusão desses comandos, portanto, é essencial ao meu ver.

21. Quanto às ocorrências específicas identificadas no presente trabalho, essas só podem ser atenuadas com a melhoria nos processos de governança e gestão das aquisições da UFPR. Concordo, portanto, com a proposta da unidade instrutiva de que, diante da postura mais pedagógica desta FOC, as falhas identificadas devam ser objeto de recomendação, sem responsabilização dos gestores. Em especial, há de se recomendar à UFPR para que promova os ajustes necessários no Contrato 232/2010, não promovendo a sua repactuação caso não seja possível adequá-lo tecnicamente.

22. É importante ressaltar que neste trabalho, mais uma vez, repete-se o que foi apontado no Acórdão 2328/2015-Plenário, aqui já citado. Ou seja, identificou-se que as práticas informadas pelo órgão por ocasião de resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 não correspondem à realidade encontrada. Como observa a equipe de auditoria, que avaliou a consistência de 41 itens do citado questionário, a situação encontrada em vinte e quatro itens não representa o que foi declarado.

23. Ainda no âmbito da governança e da gestão das aquisições, releva destacar a materialidade, risco e consequência do inadimplemento dos encargos fiscais e trabalhistas pelas empresas terceirizadas ou contratadas pela Administração Pública, razão por que é de ser aproveitar esta fiscalização de orientação centralizada para expedir alerta no sentido de observar a IN nº 2/STLI/2008, com as alterações introduzidas por meio da IN nº 6/SLTI/2013.

24. Nos termos da Súmula nº 331/TST, pacificou-se entendimento, no âmbito da Justiça Trabalhista, acerca da responsabilidade subsidiária dos entes integrantes da Administração Pública direta e indireta, quanto ao inadimplemento das empresas contratadas no que tange ao recolhimento dos encargos fiscais e trabalhistas.

25. Deixo, contudo de formular determinações ou recomendações à UFPR, em razão de o Acórdão nº 1214/2013-TCU-Plenário já haver formulado recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incluísse na Instrução Normativa nº 2/SLTI/2008 dispositivos que resguardassem a Administração Pública em face de inadimplementos dos encargos fiscais e trabalhistas pelas empresas contratadas, o que foi observado pela SLTI, nos termos das alterações introduzidas nessa IN por meio da Instrução Normativa nº 6/SLTI/2013.

26. Alinho-me, portanto, às conclusões da unidade instrutiva e aos encaminhamentos propostos, sem prejuízo de efetuar eventuais ajustes de forma julgados necessários, bem como dos acréscimos que aperfeiçoam o ofício deste Tribunal de Contas.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de setembro de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2345/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.096/2015-3.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Zaki Akel Sobrinho – Reitor da Universidade Federal do Paraná.
- 4. Órgão: Universidade Federal do Paraná - UFPR.**
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná – Secex/PR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Universidade Federal do Paraná, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

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

9.1. Recomendar à UFPR, 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. estabeleça formalmente:

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

9.1.1.2. iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;

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

9.1.1.4. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.1.2. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa) com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.1.3. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.4. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.5. realize gestão de riscos das aquisições;

9.1.6. no que tange à função de auditoria interna;

9.1.6.1. adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;

9.1.6.2. inclua, nas atividades de auditoria interna, a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização;

9.1.6.3. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

9.1.7. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

b) aprovação do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

9.1.8. a respeito da capacitação dos ocupantes das funções chave da função aquisições:

a) elabore Plano Anual de Capacitação para a Organização;

b) quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial para aqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições e para aqueles que exercem funções de pregoeiro ou na comissão de licitações e na fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições; e

c) adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação, quando da sua implementação;

9.1.9. inclua, em seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, no mínimo, os seguintes controles internos:

a) realização de estudos técnicos preliminares;

b) na elaboração do termo de referência ou projeto básico, incluir no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato e as inclua em cada processo de contratação;

9.1.10. sobre o processo de gestão dos contratos:

a) inclua em seu processo formal de trabalho para gestão do contrato de cada uma das aquisições, no mínimo, as seguintes fases:

a.1) iniciação do contrato, contendo reunião de iniciação com todos os atores que possuem papéis relevantes na contratação;

a.2) fiscalização do contrato contendo previsão para utilização e inclusão no processo de contratação das listas de verificação para os aceites provisório e definitivo definidas 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;

a.3) fase de ajustes contratuais, contendo os cuidados que devem ser observados nas alterações contratuais, como exemplos, imutabilidade da essência do objeto e limite de aumento do valor do contrato restrito a 25%, admitida excepcionalidade acima desse montante;

a.4) encerramento ou transição contratual, contendo procedimentos que assegurem a continuidade da prestação dos serviços;

a.5) antes da designação dos fiscais/gestores, avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;

9.1.11. quanto aos controles compensatórios do planejamento da contratação e de ajustes contratuais, bem como de seleção do fornecedor:

a) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

b) documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos; e

c) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa do certame, bem como documento, em cada processo de contratação, as listas utilizadas;

9.1.12. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de

cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) definição de método de cálculo para quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação e de serviços de manutenção preventiva e preditiva; e
- b) formalização do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.13. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato: manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.14. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

- a) 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?

- b) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal-licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material-permissão de consórcios ou de subcontratação);

- c) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.15. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

- a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de manutenção predial contidas no Contrato 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 29, p. 23-26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 29, p. 106-109);

- b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido;

9.1.16. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: 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:

- a) 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”);

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-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”);

9.1.17. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

a) vincular multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (exemplo: multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

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

c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à pena (exemplo: cálculo do nível de serviço obtido);

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

e) definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido; e

f) definir o agravamento das penalidades em caso de recorrência de desconformidades;

9.1.18. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.7 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de planejamento de cada uma das aquisições), inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para os postos de trabalho e para a contratação, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

b) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem a desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa);

c) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.19. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução do ajuste, bem como designe, formalmente, o substituto do fiscal que atuará representando a contratante;

9.1.20. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 do Relatório que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

b) designar formalmente o responsável por realizar a fiscalização administrativa dos contratos;

9.1.21. por ocasião da revisão do seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, que vier a ser realizada em atendimento às recomendações emitidas no item 3.8 do Relatório

que fundamenta este Acórdão (Deficiências no processo de gestão dos contratos), inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual;

9.2. dar ciência à Universidade Federal do Paraná, conforme art. 7º da Resolução-TCU n. 265, de 9/12/2014, que o teor do item 9.1 do Termo de Referência (anexo ao Edital do Pregão Eletrônico n. 192/2010) e da cláusula décima do Contrato 232/2010, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço imediatamente após a assinatura do contrato, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I;

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, à UFPR que, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea c e f e art. 7º, §4º da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação do Contrato 232/2010, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo:

9.3.1. inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e definição do tipo e da quantidade de postos de trabalho que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.3.2. documente, no processo de contratação para prestação de serviços de manutenção predial, o método utilizado para a estimativa de preços para a contratação de prestação de serviços de manutenção predial, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.3.3. exija da contratada a Planilha de Custos e Formação de Preços com demonstração analítica da alteração de custos, no início da contratação e a cada alteração contratual, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.4. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, à UFPR que encaminhe, no prazo de noventa dias a contar da ciência deste Acórdão, plano de ação para a implementação das medidas aqui citadas, contendo:

a) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

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

9.5. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à UFPR que faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado;

9.6. alertar a UFPR para o contido no art. 19, XIX, 2, “d”, XXVI, § 1º, art. 19-A, tudo da IN nº 2/SLTI/2008, ou seja, na cautela que deve nortear a Administração Pública quanto ao inadimplemento das verbas fiscais e trabalhistas por parte das empresas contratadas para prestação de serviços;

9.7. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V do RI/TCU, sem prejuízo de que a Secex/PR monitore a presente deliberação em processo próprio.

10. Ata nº 35/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/9/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2345-35/16-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício