

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-022.392/2014-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Universidade Federal do Pará (UFPA)

Responsável: Carlos Edilson de Almeida Maneschy, Reitor
(CPF 066.166.902-53)

Advogado constituído nos autos: não há

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

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013).

2. Transcreve-se, a seguir, o relatório elaborado pela Secex/PA (peças 50/52).

“1. APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Esta FOC pode ser considerada a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>).

9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo no Pará (Secex/PA) na Universidade Federal do Pará (UFPA).

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman, proferido no âmbito do TC-016.816/2014-5 - Sigiloso (peça 16 daquele processo). No referido despacho, foi aprovada a sistemática geral da FOC, além de duas auditorias pilotos.

2.2 Visão geral do objeto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

17. Como objetivos específicos, podem-se citar:

a. Avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;

b. Ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pela UFPA em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;

c. Avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;

d. Avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;

e. Avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

18. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização, foram elaboradas doze questões de auditoria, a saber:

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

2.4 Metodologia

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

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

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

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

21. Como resultado dessa fase, foram geradas as matrizes de planejamento e de achados-padrão das auditorias. Essas matrizes foram aperfeiçoadas com a participação das unidades envolvidas na FOC durante workshop, realizado presencialmente em Brasília e por meio de vídeo conferência nos estados participantes.

22. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, foi encaminhado o Ofício 1741/2014-TCU/Secex/PA, de 3/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 1).

23. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos Ofícios de Requisição 1-571/2014, 2-571/2014 e 3-571/2014 (peça 9).

24. Concomitante à execução dos procedimentos e registro dos achados, as conclusões preliminares a que chegava a equipe de auditoria eram discutidas com o supervisor do trabalho, bem como com os interlocutores designados pela UFPA.

25. Outro procedimento sistematizado foi a avaliação da existência ou não de divergência, para os pontos avaliados nas seis primeiras questões, entre a situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013 e a situação encontrada na organização, registrado em papel de trabalho padronizado (peça 47).

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

27. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergências entre a situação declarada e a situação encontrada em papel de trabalho.

28. O ofício que solicitou os comentários do gestor também solicitou a identificação das possíveis causas das divergências, entre a situação declarada no questionário e a situação encontrada pela equipe. Para cada questão cuja resposta foi considerada divergente, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Interpretação diversa da apresentada pela equipe de auditoria; 2. Não conhecimento do assunto contido da pergunta; 3. Erro material (marcação errada); 4. Resposta fornecida com base em informação que veio da área imprópria. Embora a planilha com as divergências haja sido enviada para manifestação, o Gestor não apresentou comentários quanto às suas causas.

29. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010.

30. O ofício que solicitou os comentários do gestor também incentivou a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste e no relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6. Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras. As causas apontadas pelo gestor serão incorporadas ao relatório.

31. As causas de algumas das deficiências encaminhadas pelo Gestor foram incorporadas a este Relatório.

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

33. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, de forma que opta-se, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

34. Assim, este trabalho valeu-se de considerar ‘critérios emprestados’ com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Da mesma forma, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força cogente.

35. Desse modo, não se pode alegar que determinações estão sendo propostas ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram tão somente como base para propostas de recomendação. Por exemplo, caso o critério identificado se encontre em um Normativo, que não é cogente à UFPA, utilizou-se o critério para fundamentar uma recomendação.

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

aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

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

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

2.5 Limitações

39. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos que mereçam registro.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

40. O VRF alcançou o montante aproximado de R\$ 96.049.171,02. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 53/2009 (limpeza interna), 33/2010 (limpeza externa), 75/2012 (transporte) e 2/2013 (vigilância), fiscalizados nesta auditoria.

41. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da organização fiscalizada.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

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

43. Sobre o componente liderança, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública - 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.

44. No componente liderança, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

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

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

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

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

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

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

Situação encontrada:

46. O item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a organização seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

47. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 2), a UFPA declarou que realiza tal processo, entretanto, verificou-se na execução dos trabalhos, que não há processo formal de designação.

48. Causas:

49. Por intermédio do Ofício 70/2015-GR-UFPA, de 24/2/2015 (peça 49), em resposta ao Ofício 0165/2015-TCU-Secex/PA, a UFPA ratifica que não designa os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal e transparente. No entanto, afirma que as pessoas designadas possuem experiência na área e que estão em constante processo de capacitação.

50. Ressalta que algumas funções estão diretamente ligadas a cargos de direção e assessoramento, de livre nomeação e exoneração, conforme estipulado pela legislação.

Efeitos/Consequências do achado:

51. Seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções chave da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

52. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

53. Gespública, item 6.1 - B.

Evidências:

54. Resposta ao item A.1 do questionário Perfil Governança das Aquisições 2013 (peça 6, p. 2).

Conclusão da equipe:

55. A organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

57. O item A.2 do Questionário Perfil de Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona se a estrutura de recursos humanos da área de aquisições (quantitativo e qualificação do pessoal é avaliada periodicamente.

58. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p.3), a UFPA declarou que pretende adotar a prática.

Causas:

59. Por intermédio do Ofício 70/2015-GR-UFPA, de 24/2/2015 (peça 49), em resposta ao Ofício 0165/2015-TCU-Secex/PA, a UFPA informa que esta é uma das perspectivas a ser trabalhada junto à sua Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP.

60. Adianta que o quantitativo é deficitário em relação ao volume de trabalho, uma vez que na UFPA as compras são centralizadas, obedecendo um calendário anual denominado 'agenda de compras', para evitar o fracionamento da despesa.

61. Informa ser muito difícil conseguir servidores para atuarem nessa área, em razão da responsabilidade que o trabalho requer e do quantitativo de processos de aquisições e que não há compensação financeira, e ainda que novas contratações, somente podem ser realizadas por meio concurso público, autorizado pelo MPOG.

Efeitos/Consequências do achado:

62. Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (potencial).

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

Critérios:

64. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

Evidências:

65. Resposta da UFPA ao item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 2).

Conclusão da equipe:

66. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições (quantitativo e qualificação do pessoal).

67. Proposta de encaminhamento:

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

3.3 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada:

69. O item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona se organização adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta administração.

70. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3), a UFPA declarou que não adota tal prática.

71. Entretanto, a ser novamente questionada, por meio do Ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p. 1), encaminhou, por meio de expediente à peça 10, cópia dos seguintes documentos:

a) Resolução/Consun 720, de 20/9/2013 (peça 7), que criou e aprovou a Comissão de Ética;

b) Portaria 3.793/2014, de 11/9/2014 (peça 8), designou servidores para constituírem a Comissão de Ética dos Servidores da Universidade;

c) Atas de reuniões ocorridas em 2013.

72. Encaminhou ainda esclarecimento do Secretário Executivo da Comissão de que (...) foi instalada recentemente e, todavia, não há uma ata de reunião referente ao corrente ano, pois não foi possibilitado reunir todos os membros após a instalação da Comissão, informando que ocorreria uma reunião no mês de outubro de 2014.

Causas:

73. Ratificou o já informado (peça 49, p. 3).

Efeitos/Consequências do achado:

74. Atores da função de aquisição adotarem condutas inadequadas nos processos ligados às aquisições (efeito potencial).

Critérios:

75. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 6.1.

76. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 070.

77. Decreto 6.029/2007, arts. 15, 16 e 24.

78. Decreto 6.029/2007, art. 7º, II, d.

79. Decreto 6.029/2007, art. 5º.

80. Decreto 1.171/1994, art. 2º e XVI do Anexo II.

81. Decreto 6.029/2007, art. 7º, § 1º.

Evidências:

82. Resposta da UFPA ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 3) e respostas/encaminhamento de documentos (peça 7, 8 e 10).

Conclusão da equipe:

83. A organização criou e aprovou o código de ética prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta

administração, mas há deficiências em sua divulgação e atuação. Não há reuniões e nem plano de trabalho aprovado.

Proposta de encaminhamento:

84. Recomendar à UFPA que:

- a) Promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento relativas ao código de ética adotado;
- b) adote mecanismos de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;
- c) aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética.

3.4 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada:

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

- a) Objetivos para a gestão das aquisições;
- b) Pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;
- c) Metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;
- d) Mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

86. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3), a UFPA declarou que nenhuma das alternativas descreve a sua situação.

Causa:

87. Informou (peça 49, p. 3), que após a aprovação do Planejamento da Pró-Reitoria de Administração (Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU), em conformidade com o Planejamento da UFPA (Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI), cada unidade deverá elaborar o seu planejamento, onde constará o setor de aquisições da UFPA, no caso a Diretoria de Compras e Serviços - DCS.

88. Ressalta ser este um processo, uma vez que a UFPA não possui a cultura do planejamento dentro desses padrões. Informa que já está em estudo a implantação da unidade de controle interno, demonstrando, assim, que está se empenhando em se adequar aos padrões de governança.

89. Consta ainda no Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015 da UFPA, aprovado pelo Conselho Superior Universitário - CONSUN, os seguintes objetivos estratégicos, entre outros:

- a) Fortalecer a atividade de controle interno;
- b) Adequar o quadro dos servidores às necessidades institucionais;
- c) Qualificar e capacitar o quadro de servidores;
- d) Valorizar servidores com foco em resultados.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

91. Gespública, item 1.6 e 2.2.

92. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 102.

Evidências:

93. Resposta da UFPA ao item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 3).

Conclusão da equipe:

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

Proposta de encaminhamento:

95. Recomendar à UFPA que estabeleça formalmente:

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

Estratégia

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

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

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

98. No componente estratégia, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) Há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);
- b) Há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;
- c) Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com vies.

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

3.5 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada:

100. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona se a Alta Administração da organização aprovou e publicou para a organização:

- a) Estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
- b) Políticas de compras;
- c) Política de estoques;
- d) Políticas de sustentabilidade;
- e) Política de compras conjuntas.

101. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3), a UFPA declarou que nenhuma das alternativas descreve a sua situação.

102. Complementarmente informou que adota, desde 2006, a 'Agenda de Compras' (calendário de aquisições anuais que a UFPA instituiu e que é adotada para toda a Instituição). Por esse instrumento, as demandas das Unidades são realizadas trimestralmente, mediante calendário instituído pelo setor responsável, para, segundo informou, evitar o fracionamento de despesas, como relação às aquisições de matérias de consumo e permanentes. Registra que adota a política de estoques mínimos, a partir da utilização de Ata de Registros de Preços (peça 11, p. 1).

103. No item 'D' do documento acostado à peça 10, informa que, de acordo com a Diretoria de Compras e Serviços da UFPA, unidade gerenciadora da 'Agenda de Compras': A Agenda de Compras (SRP) obedece ao Calendário com a programação anual (peça 12) com base nos registros de preços vigentes. As demais aquisições são oriundas das decisões colegiadas de cada instituto, campus ou núcleo'.

Causas:

104. Ratificou o já informado (peça 49, p. 4).

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

106. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1.

Evidências:

107. Resposta da UFPA ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 3) e expedientes respostas acostados às peças 10, 11 e 12.

Conclusão da equipe:

108. A UFPA não estabeleceu as seguintes diretrizes para função de aquisições:

a) Estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

b) Políticas de compras;

c) Política de estoques;

d) Políticas de sustentabilidade;

e) Política de compras conjuntas.

Proposta de encaminhamento:

109. Recomendar à UFPA que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

a) Estratégia de terceirização;

b) Políticas de compras;

c) Política de estoques;

d) Políticas de sustentabilidade;

e) Política de compras conjuntas.

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

Situação encontrada:

110. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

111. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3), a UFPA declarou que haveria tais normativos internos.

112. Como evidência, informou, por meio do expediente à peça 11, p. 2, que a definição da estrutura organizacional da área de aquisições é estabelecida na Seção V, Subseção V, da Resolução 662, de 31/3/2009, que estabelece o Regimento dos Órgãos Executivos da Administração Superior da UFPA.

113. O inciso III, do art. 104 da Resolução 662, apenas estabelece que compete à Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal do Pará - PROAD - UFPA, planejar, executar e acompanhar as atividades inerentes às áreas de finanças, bens e contratação de obras, serviços e compras da UFPA.

114. O item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

115. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3-4), a UFPA declarou que não havia tais normativos internos.

Causas:

116. Ratificou o já informado (peça 49, p. 5).

Efeitos/Consequências do achado:

117. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (potencial).

118. Desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições (potencial).

119. Sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição (potencial).

120. Critérios:

121. Princípio da segregação de funções;

122. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 084;

123. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

124. Resposta da UFPA aos itens B.2 e B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 3-4).

Conclusão da equipe:

125. A UFPA não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

126. Recomendar à UFPA que estabeleça em normativos internos:

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

b) As competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições.

3.7 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada:

127. O item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a alta administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

128. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a UFPA declarou que não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Causas:

129. Ratificou o já informado (peça 49, p. 5).

Efeitos/Consequências do achado:

130. Realização de aquisições que não atendam às demandas da organização como um todo (potencial).

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

Critérios:

132. IFAC, item 073;

Evidências:

133. Resposta ao item B.7 do questionário Perfil Governança das Aquisições 2013 (peça 6, p. 4).

Conclusão da equipe:

134. A alta administração não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

135. Recomendar à organização que avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

Controle

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

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

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

138. No componente controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

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

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

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

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

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

3.8 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada:

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

a) A Alta Administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições.

b) A organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos.

c) A organização realiza gestão de riscos das aquisições.

Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a UFPA declarou que:

a) A Alta Administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) Pretende adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e

c) Pretende adotar a prática de elaborar plano de ação para realizar gestão de riscos das aquisições.

Causas:

141. Ratificou o já informado (peça 49, p. 5).

Efeitos/Consequências do achado:

142. Desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (efeito real).

Critérios:

143. Gespública, item 1.1 - C.

144. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

145. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 4).

Conclusão da equipe:

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

Proposta de encaminhamento:

147. Recomendar à UFPA que:

- a) Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- b) Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- c) Realize gestão de riscos das aquisições.

3.9 Deficiências nos canais de denúncia**Situação encontrada:**

148. O item C.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a Organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores da própria organização.

149. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a UFPA declarou que pretende adotar a prática.

150. Em complementação, atendendo ao requerido no item 'e' do Ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014, a UFPA informou (peça 10, p. 1) que o normativo que instituiu o serviço de Ouvidoria na Instituição foi a Resolução 1.211, de 5/6/2006 (peça 31).

151. Informou ainda a impossibilidade de produzir o relatório de denúncias realizadas no exercício 2013, e a consequente listagem de processos administrativos relativos, uma vez que o software da ouvidoria não estava funcionando.

152. Em consulta realizada no endereço <http://www.ouvidoria.ufpa.br/> verifica-se que a ouvidoria da Instituição está em funcionamento.

Causas do achado:

153. Ratificou o já informado (peça 49, p. 6).

Efeitos/Consequências do achado:

154. Prejuízo ao controle social realizado pelos cidadãos (real).

155. Desconhecimento acerca de irregularidades praticadas por servidores e colaboradores da organização (potencial).

Critérios:

156. GESPÚBLICA, itens 3.2 e 4.2

157. Código do IBGC, item 2.32;

158. Manual de criação de ouvidoria elaborado pela CGU.

Evidências:

159. Resposta aos itens C.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 4) e o sitio da UFPA (<http://www.ouvidoria.ufpa.br/>).

Conclusão da equipe:

160. A UFPA mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores da própria organização, mas há falhas no funcionamento.

Proposta de encaminhamento:

161. Recomendar à UFPA que mantenha funcionando e divulgue os canais (telefone, e-mail, endereço e ouvidoria) por meio dos quais se possa fazer diretamente e de forma sigilosa denúncias acerca de fatos relacionados a aquisições.

3.10 Deficiências na função de Auditoria**Situação encontrada:**

162. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 contêm as seguintes perguntas:

a) A unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica?

b) A unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos?

163. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4-5), a UFPA declarou que nenhuma das opções descreve sua situação organizacional.

164. Em complementação, atendo ao requerido no item 'g' do Ofício de Requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 1), de 3/10/2014, a UFPA informou (peça 11, p. 2) que possui em sua estrutura a Coordenadoria de Auditoria Interna ligada diretamente ao Conselho Universitário (Consun), órgão máximo de consulta e deliberação da Instituição.

165. Informou ainda, que a Resolução 656, de 5/12/2008, aprovou o Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal do Pará.

166. De acordo com a Auditoria Interna (Audin) (peça 13, p. 1) da UFPA, o monitoramento das providências adotadas em decorrência das recomendações de órgãos de controle interno e externo, não está sistematizado e as providências são acompanhadas por meio de reiteraões feitas às Unidades e por visitas *in loco*, sendo realizado por intermédio de planilhas em excel e word.

167. Informou que uma ação prevista no Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU 2015-2017, que está em fase de conclusão é a sistematização de monitoramento e acompanhamento das providências adotadas, em implementação e pendentes.

168. Ratificou que a Auditoria Interna emitiu pareceres, de forma esporádica, em processos de contratações específicos, e nas contas referentes ao exercício 2013, para posterior apreciação do Conselho Superior de Administração, aprovado pela Resolução 1364/2014.

169. Registre-se, por oportuno, que a emissão de pareceres em processos constitui-se em um dos tipos de atividade de controle (no caso, a revisão), e que as atividades de controle são de responsabilidade dos gestores, não devendo ser realizadas por auditores internos por trazer-lhes perda de independência na atividade de auditoria.

170. No que se refere ao Plano Anual de Auditoria 2014, a CGU apontou que a Audin estaria co-gestando. Assim, limitou-se no exercício 2014 a elaborar cartilhas de orientações sobre Acumulação de Cargos, Tomada de Contas Especial, Bens Patrimoniais e o Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU, este elaborado pela Assessoria da Auditoria Interna, e em fase de revisão, contendo orientações sobre o trabalho de auditoria interna e práticas recomendadas pelo IIA.

Causas do achado:

171. Ratificou o já informado (peça 49, p. 7).

Efeitos/Consequências do achado:

172. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, riscos e controles (real).

Critérios:

173. Acórdão 1.074/2009 - Plenário, item 9.1.2.

174. IIA - The Institute of Internal Auditors. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Itens: 1120, 2020, 2040, 2100, 2120, 2130 e 2500.

175. Evidências:

176. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013.

Conclusão da equipe:

177. A unidade de auditoria interna é responsável por atividades que caracterizam a cogestão e não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização.

Proposta de encaminhamento:

178. Recomendar à UFPA que:

a) Observe as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

b) Em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Auditoria Interna (Coordenação de Auditoria), de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

c) Aprove e publique um plano anual de trabalho para unidade de auditoria interna;

d) Defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades;

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

f) Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização;

g) Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

3.11 Deficiências em accountability

Situação encontrada:

179. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta, com respeito a accountability e transparência, se a Alta Administração:

a) Estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet;

b) Determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

c) Determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

180. Em resposta enviada ao TCU (peça, p. 6-7), a UFPA respondeu sim apenas para o item b.

181. Como evidência, solicitada por meio do item 'h' ofício 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p.1), a UFPA informou que a criação da página da Auditoria Interna se deu em cumprimento a uma recomendação da Controladoria-Geral da União - CGU/PA, porém ressaltou que a página será reestruturada para 2015 (peça 13).

182. Entretanto, a equipe verificou que estão publicados os Relatórios de Gestão.

183. A UFPA não estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, nem determinou a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições e a determinação para que seja publicada a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo está incompleta, uma vez que apenas os Relatórios Anuais de Gestão estão publicados.

Causas do achado:

184. Ratificou o já informado (peça 49, p. 8).

Efeitos/Consequências do achado:

185. Prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (efeito potencial).

186. Redução da transparência quanto ao julgamento das contas do gestor pelo órgão de controle externo (efeito real).

187. Critérios:

188. Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º e 8º, inc. IV.

189. Lei 12.813/2013, art. 11, c/c art. 2º da Portaria CGU 262/2005.

Evidências:

190. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 5-6; peça 9).

Conclusão da equipe:

191. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet. Não há determinação para publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet.

Proposta de encaminhamento:

192. Recomendar à UFPA que:

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

b) Publique na sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

c) Publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Planejamento

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

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

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

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

3.12 Deficiências no processo de planejamento das aquisições**Situação encontrada:**

197. O item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

198. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 6), a UFPA declarou que não prevê adotar a prática, uma vez que adota a 'Agenda de Compras' (peça 11. p. 3), enviando o calendário agenda de compras (peça 32).

Causas do achado:

199. Ratificou o já informado (peça 49, p. 8).

Efeitos/Consequências do achado:

200. Realização de aquisições sem vinculação ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI (potencial).

201. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (real).

202. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (potencial).

203. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição (potencial).

204. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (potencial).

Critérios:

205. GESPÚBLICA, item 2.2 - Implementação das estratégias.

Evidências:

206. Resposta ao item D.2 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 6).

Conclusão da equipe:

207. A organização não possui um Plano Anual de Aquisições, uma vez que Agenda não é um plano e sim um calendário com a programação anual de aquisições com base nos registros de preços vigentes.

Proposta de encaminhamento:

208. Recomendar à organização que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de 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 aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

b) aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet; e

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

3.13 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

Situação encontrada:

209. O item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a organização aprovou um Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS (ou equivalente), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

210. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 3; peça 11, p. 3), a UFPA declarou que Elaborou Plano de Ação para adotar a prática.

211. Como evidência, solicitada por meio do ofício de requisição do item 'i' ofício 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p. 1), a UFPA apresentou uma minuta de proposta de PLS (peça 14), e informou (peça 10, p. 3) que designou, por meio da Portaria 4018/2013 (peça 15), os membros da 'Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, composta de nove membros.

212. Informou ainda (peça 11, p. 3) que realiza práticas para incentivar o desenvolvimento sustentável, como do controle do consumo de energia elétrica e pretende adotar controle de impressões e gastos de papel.

Causas do achado:

213. Ratificou o já informado (peça 49, p. 8).

Efeitos/Consequências do achado:

214. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito potencial).

215. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

216. Critérios:

217. Decreto 7.746/2012, art. 16

218. Lei 8.666/1993, art. 3º *caput*;

219. IN-SLTI 10/2012, art. 13 e 14.

Evidências:

220. Minuta de proposta de PLS (peça 14).

Conclusão da equipe:

221. A organização não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Proposta de encaminhamento:

222. Determinar à UFPA que conclua a elaboração do seu Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

Pessoas

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

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

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

3.14 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições

Situação encontrada:

226. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se são identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

227. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 6), a UFPA declarou que adota parcialmente a prática de definição das competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições, por meio da adoção de uma política de avaliação de desempenho de todos os servidores da Instituição (peça 11, p. 3).

Causas do achado:

228. Ratificou o já informado (peça 49, p. 9).

Efeitos/Consequências do achado:

229. Desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (real).

230. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (potencial).

Critérios:

231. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inc. III.

Evidências:

232. Resposta ao item E.1 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 6) e documento à peça 11, p. 3, item E.1.

Conclusão da equipe:

233. A organização não dispõe de documento interno ou externo descrevendo as competências necessárias para o desempenho das funções-chave em aquisições.

Proposta de encaminhamento:

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

3.15 Deficiências na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições

Situação encontrada:

235. Os itens E.3, E.4.4, E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se:

a) Existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições (E.3);

b) Os pregoeiros recebem treinamento específico para a condução de pregões periodicamente (E.4.4);

c) Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos periodicamente (E.4.6).

236. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 6), a UFPA declarou que existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições; que adota integralmente a prática de treinamento específico de pregoeiros para a condução de pregões periodicamente; e que adota parcialmente a prática de treinar os fiscais e gestores de contrato para as atividades de fiscalização e gestão de contratos.

237. Como evidência, solicitada por meio do ofício de requisição do item 'j' ofício 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p. 1), a UFPA informou (peça 10, p. 3) que não há um plano de capacitação anual para a área de compras e contratações de serviços, porém, a instituição regularmente realiza eventos de capacitação para os servidores em face das alterações da legislação pertinente, bem como das alterações dos sistemas utilizados. Além disso, a UFPA envia frequentemente servidores para participação em cursos e treinamentos promovidos por outras instituições.

238. Encaminhou os certificados do Diretor de Compras e Serviços e de funcionários da área de aquisições desta IFES.

Causas do achado:

239. Ratificou o já informado (peça 49, p. 9).

Efeitos/Consequências do achado:

240. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (potencial).

Critérios:

241. Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º;

242. Portaria MP 208/2006, art. 2º, I e art. 4º;

243. GESPÚBLICA, item 6.2 - Capacitação e desenvolvimento.

Evidências:

244. Resposta aos itens E.3, E.4.4, E.4.6 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 6) e documento à peça 10, p. 3, item j.

Conclusão da equipe:

245. No Plano de Capacitação da Organização não há previsão de treinamento periódico para fiscais de contrato e pregoeiros.

Proposta de encaminhamento:

246. Determinar à UFPA que, em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP nº 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização.

247. Recomendar à UFPA que:

a) quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;

b) adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação.

Processos

248. A questão de auditoria Q6 teve como objetivo avaliar a existência de padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições.

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

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

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

252. Neste componente, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;
- b) Estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), como minutas de editais, listas de verificação para atuação das consultorias jurídicas, entre outros, que aumentam a produtividade dos processos de contratação e contribuem para a diminuição de erros.

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

3.16 Processos de trabalho de contratação *ad hoc*

Situação encontrada:

254. Os itens F3 a F5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questionam a organização sobre a utilização dos seguintes processos de trabalho aprovados e publicados:

- a) Planejamento de cada uma das contratações;
- b) Seleção do fornecedor; e
- c) Gestão de contratos.

255. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 7), a UFPA declarou que pretende adotar a prática de elaboração da proposta de orçamento anual, planejamento de cada uma das contratações, seleção de fornecedores e gestão de contratos.

256. No que tange a Elaboração do Plano de Aquisições, a UFPA informou que está em fase de elaboração do 'Manual de Aquisições e Contratações da Universidade Federal do Pará, previsto para 2015 (peça 11, p. 4).

Causas do achado:

257. Ratificou o já informado (peça 49, p. 10).

Efeitos/Consequências do achado:

258. Falta de padronização de procedimentos (real).

259. Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (potencial).

260. Existência de atividades sem um responsável claro (potencial).

Critérios:

261. ISO 9001, princípio da abordagem por processos.

Evidências:

262. Resposta aos itens F.3 a F5 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7, p. 7) e peça 11, p. 4, item F.

Conclusão da equipe:

263. A organização não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

264. Recomendar à organização que defina um processo formal de trabalho para:

- a) Planejamento de cada uma das aquisições;
- b) Seleção do fornecedor; e
- c) Gestão dos contratos.

3.17 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada:

265. O item F6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona, com respeito à aderência a padrões, se a organização reconhece que os seus Órgãos Governantes Superiores padronizaram e recomendaram a utilização do seguinte:

- a) Especificações técnicas para os objetos contratados frequentemente;
- b) Minutas de editais e contratos;
- c) 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;

d) Listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;

e) Procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações; e

f) Conteúdo e formato das informações que devem ser publicadas na Internet, em atenção à Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV ('informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados bem como a todos os contratos celebrados').

266. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 8-9), a UFPA declarou que reconhece que os OGS padronizaram e recomendaram a utilização dos subitens 'a', 'b' e 'e' acima detalhados.

267. Como evidência, solicitada por meio do ofício 1.571/2014-TCU/Secex/PA (peça 9, p. 1, item k), a UFPA declarou que tal ato ocorre quando da autorização do ordenador de despesas para abertura de procedimento licitatório (peça 10, p. 3, item k)

268. O item F7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona a situação da organização com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições:

a) Definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, e recomendou sua utilização;

b) Definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando dá emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização;

c) Definiu seus próprios padrões de minutas de editais e contratos, e recomendou sua utilização;

d) 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;

e) Definiu seus próprios procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações, e recomendou sua utilização.

269. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 8), a UFPA declarou que padroniza os procedimentos nas aquisições descritos nos subitens 'a', 'c' e 'd' acima.

270. Como evidência, solicitada por meio do ofício do ofício 1.571/2014-TCU/Secex/PA (peça 9, p. 1, item k), a UFPA informou que possui padrões próprios de especificações técnicas para contratações que são adotadas por toda a Instituição (peça 11, p. 4-5, item f.7), referindo-se ao Calendário Agenda de Compras (peça 32), utilizado para aquisição de materiais de consumo e permanente de uso comum.

271. Informou ainda, que definiu seus próprios modelos padronizados de Editais e Contratos. Anexou minuta de contrato (peça 33) e Edital do Pregão 33/2009 (peça 25).

272. As evidências apresentadas não se revelam suficientes para indicar que há adoção de listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento de licitações, no âmbito do UFPA.

Causas do achado:

273. Ratificou o já informado (peça 49, p. 11).

Efeitos/Consequências do achado:

274. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (potencial).

275. Não realização de algum procedimento essencial (potencial).

276. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (potencial).

Critérios:

277. Princípio da eficiência;

278. Lei 8.666/1993, art. 11 e art. 15, I; (especificações técnicas padronizadas)

Evidências:

279. Resposta aos itens F.6 a F7 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 6, p. 7-8 e peça 11, p. 4-5)

Conclusão da equipe:

280. A organização não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

281. Recomendar à UFPA que estabeleça e adote:

- a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
- b) as minutas de editais e contratos publicadas pela AGU;

Conformidade das contratações

282. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar a conformidade dos processos de contratação.

283. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.18 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada:

284. Atualmente o serviço de transporte de pessoal é realizado por meio de contratação de motoristas terceirizados e com utilização de veículos próprios e de estrutura da UFPA para manutenção e abastecimento dos carros.

285. Por meio do ofício de requisição do item '1' ofício 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9), foi solicitado à UFPA que informasse se foi realizado estudo para identificar quais soluções existentes no mercado atendiam aos requisitos da contratação de serviços de transporte de pessoal e de carga, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.

286. Por meio do expediente à peça 10, p. 3, a UFPA informou que, de acordo com a Diretoria de Infraestrutura (DINFRA), a solução encontrada para atender a demanda foi a terceirização, devido à extinção do cargo de motorista conforme a Lei 9.632/1998, bem como a importância dos serviços para a execução das atividades da Instituição. Os serviços são executados mediante o Contrato 75/2012, firmado com a empresa Uniservice Construtora e Serviços Ltda., com 35 motoristas, no valor mensal de R\$ 98.224,40.

287. Ressaltou-se que o estudo realizado encontra-se no 'projeto básico', anexo aos autos dos processos 017.419/2014 e 038.167/2014, disponibilizados à equipe.

288. Em que pese a resposta apresentada pela Instituição, não foi localizado no processo e nem como um dos anexos da licitação o Projeto Básico, mas apenas o Termo de Referência.

Causa do achado:

289. Não realização de estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

291. Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c.

Evidências:

292. Expediente (peça 10, p. 3) encaminhado em resposta ao item '1' ofício 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9).

293. Conclusão da equipe:

294. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas. Identificam-se, em caráter preliminar, algumas soluções como:

a) Comprar os veículos, contratar motoristas, contratar fornecimento de combustíveis, contratar serviço de manutenção para a frota e contratar os seguros (provavelmente com fornecedores distintos);

b) Análogo a alternativa 'a', mas com aluguel em vez de compra dos veículos;

c) Análogo a letra 'a', mas usando motoristas próprios, em vez de terceirizados;

d) Contratar o serviço de transporte de forma integrada, incluindo o fornecimento de todos os itens da letra ‘a’, e remunerando a contratada pelo serviço (por exemplo, pagamento por Km rodado).

Proposta de encaminhamento:

295. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c).

296. Determinar à UFPA que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea ‘c’, antes da eventual prorrogação do Contrato 75/2012, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (transportar pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado.

3.19 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

Situação encontrada:

297. Por meio do item ‘m’ do ofício de requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p. 1), foi solicitado à UFPA que apresentasse estudo realizado para estimar a quantidade de material e de equipamentos para contratação de serviços de limpeza e conservação (Processos 025.991/2008, 025.992/2008 e 021.205/2014) e do item ‘n’, que informasse o mecanismo de controle gerencial dos quantitativos de material e de equipamentos utilizados na execução dos contratos 53/2009 e 33/2010.

298. Por meio da resposta à referida requisição (peça 10, p. 3), a UFPA informou que de acordo com a DINFRA, foram realizadas pesquisas prévias na Cidade Universitária Prof. José da Silveira Netto, nas Unidades externas em Belém e nos Campi do Interior com objetivo de estimar a quantidade necessária de uniformes, materiais e equipamentos nos serviços de limpeza.

299. Ressaltou que o estudo realizado encontra-se no ‘projeto básico’, anexo aos autos do processo 025992/2008 e 025991/2008, disponibilizados à equipe de auditoria.

300. Em que pese a resposta apresentada pela Instituição, não foram localizados nos processos os Projetos Básicos, apenas os Termos de Referências - áreas internas e externas (peças 20 e 21), entretanto os Projetos Básicos áreas externas e internas (peça 37 e 38) foram encaminhados em resposta ao item ‘s’ do Ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 10, p. 4).

301. No Projeto Básico áreas internas consta uma relação estimativa de materiais a serem utilizados (peça 37, p. 50-51) e de equipamento (peça 37, p. 52).

302. Quanto ao mecanismo de controle gerencial dos contratos, informou que, de acordo com a DINFRA, a entrega mensal de materiais e equipamentos dos serviços de limpeza pela empresa é acompanhada pela Coordenadoria de Serviços Urbanos da UFPA (peça 10, p. 3). Entretanto, não foram apresentadas evidências que corroborem essa afirmação.

Causas do achado:

303. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Utilização das especificações de outras contratações sem análise crítica.

Efeitos/Consequências do achado:

304. Superfaturamento, devido ao superdimensionamento de materiais na contratação, que não são utilizados na execução do contrato de limpeza (potencial);

305. Inexecução, com qualidade, dos serviços de limpeza pela subestimativa do material necessário (potencial).

306. Critérios:

307. Lei 8.666/93, arts. 6º, inc. IX, alínea f e 7º, § 4º.

308. Evidências:

309. Resposta ao item 'm' ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 10, p. 3).

Conclusão da equipe:

310. A organização estimou, mas não documentou a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação. Ainda que não haja remuneração pelo consumo de materiais no contrato, a deficiência na estimativa causa impactos no preço contratado.

311. Considerando que a UFPA não tem processo de contratação formalizado, cabe, recomendar aperfeiçoamento do processo, mediante inclusão de controles internos em nível de atividade no processo já existente.

Proposta de encaminhamento:

312. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16:

a) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a.1) Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

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

b) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

b.1) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.20 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

Situação encontrada:

313. Por meio dos itens 'o' a 'q' do ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 10, p. 3), foi solicitado à UFPA que apresentasse:

a) Estudo realizado para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação (item 'o');

b) Estudo realizado para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância armada (contrato 2/2013) (item 'p');

c) Documento que define o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação (item 'q');

314. Por meio da resposta à referida requisição (peça 10, p. 4) a UFPA informou que a priori a produtividade por metro quadrado está inserida na Instrução Normativa 6, de 23/12/2013, entretanto, a Instituição em ato discricionário devido a sua realidade e necessidade deliberou pelas seguintes produtividades: a) Áreas Internas: produtividade - 1.089,87 m²; b) Esquadria Externa/Face Interna/Externa: produtividade - 280 m²; c) Área Insalubre: produtividade - 1.089,87 m²; d) Área Médico Hospitalar: produtividade - 600 m²; e e) Área Externa: produtividade - 6.000 m.

315. No que se refere ao documento que define o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação informou (peça 10, p. 4), de acordo com a prefeitura do Campus, as mensurações foram obtidas por meio das plantas arquitetônicas dos prédios construídos.

316. Tais documentos não estão acostados aos autos dos processos analisados pela Equipe de auditoria, portanto, a definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza e a

produtividade da mão de obra utilizada na prestação dos serviços de limpeza não estão suportadas por documentação técnica.

317. No tocante ao contrato de vigilância, a UFPA informou por meio de documento acostado à peça 10, p. 4 que encaminhou documentos (peças 18 e 19) para subsidiar tais questionamentos.

318. Tais documentos (peça 18 e 19) referem-se à justificativa para localização e quantidade de postos de trabalho, incluindo análises da necessidade de postos diurnos/noturnos abrangendo escala de 24 ou 12 horas.

319. Deve ser destacado que tais documentos não estão inclusos no Processo Analisado pela Equipe de Auditoria - Processo 17.419/2011.

Causas do achado:

320. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

321. Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário (potencial).

Critérios:

322. Lei 8.666/93, arts. 6º, inc. IX, alínea 'f' e 7º, § 4º;

323. Decreto 2.271/1997, art. 2º, inc. II;

324. IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 43, parágrafo único e art. 49, inc. I.

Evidências:

325. Resposta aos itens 'o' a 'q' do ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 10, p. 3),

326. Termo de Referência (peça 20).

Conclusão da equipe:

327. A organização adotou produtividade diferente da estabelecida na Instrução Normativa 6, de 23/12/2013, adequando-a a sua realidade e necessidade, entretanto a memória de cálculo/estudo técnico utilizado para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação não consta nos processos de contratação (Processo 25.992/2008-41 - limpeza áreas internas e 25.991/2008-89 - limpeza áreas externas).

328. Foi informado pela UFPA que a definição do tamanho das áreas objeto de limpeza foram obtidas por meio das plantas arquitetônicas dos prédios construídos, entretanto estes documentos e/ou justificativas não estão juntados aos autos.

Proposta de encaminhamento:

329. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

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

330. Recomendar à UFPA que estabeleça mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

331. Determinar à UFPA que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'f' e art. 7º, § 4º, antes da contratação de serviços de transporte, limpeza e conservação e vigilância, na elaboração de edital para licitação com vistas a substituir os contratos vigentes, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) O estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

b) A definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente.

332. Determinar à UFPA que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'c', antes da eventual prorrogação do Contrato 2/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de:

a) Definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I.

3.21 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada:

333. A organização respondeu, no questionário do perfil de governança e gestão das aquisições - ciclo 2013, que adota procedimento padronizado para elaboração de estimativas de preços (peça 6, p. 8-9 - questões F.6 e F.7).

334. Da análise dos processos administrativos 25.992/2008-41 - limpeza áreas internas e 25.991/2008-89 - limpeza áreas externas, constatou-se que não foram realizadas pesquisas de preços de materiais e insumos utilizados na prestação dos serviços de limpeza áreas externas (peça 25, p. 13-18), e nem os custos de mão de obra, estando estimados no Anexo I, p. 2 do Termo de Referência (peça 20, p. 2).

335. Os outros custos que compõem o preço final da contratação foram definidos pela própria organização diretamente na planilha de custos e formação de preços, inclusive os percentuais de lucro da contratada e de despesas administrativas, sem que fosse realizada uma consulta ao mercado para verificar se os valores estimados estavam adequados.

336. No que se refere ao Processo 17.419/2011 (vigilância), consta nos autos pesquisa em três empresas de vigilância e também a utilização como paradigma de preços a Portaria SLTI 16/2011.

Causas do achado:

337. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

338. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito real).

339. Dificuldade de justificar as estimativas quando questionado por partes interessadas (efeito potencial).

Critérios:

340. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea f.

341. Acórdão Plenário nº 4.695/2012, item 9.2.6.3.

Evidências:

342. Termo de Referência - anexo I - Limpeza áreas internas (peça 20).

343. Termo de Referência - anexo I - Limpeza áreas externas (peça 21).

Conclusão da equipe:

344. A organização não realizou pesquisa de preços ou o fez de forma inadequada para contratação de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

345. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) Definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;

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

3.22 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

Situação encontrada:

346. Não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar as contratações dos serviços de vigilância armada. Cada uma das contratações foi realizada pela UFPA para atender o Campus Belém e os campi, dos interiores sem considerar a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou um outro critério de parcelamento.

347. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'r'), foi solicitado à UFPA que apresentasse justificativa para o não parcelamento dos objetos dos contratos 53/2009 e 33/2010 (limpeza e conservação) e 2/2013 (vigilância armada).

348. Por meio de expediente à peça 10, p. 4, a UFPA informou já houve, em exercícios anteriores, recomendação deste Tribunal para o parcelamento dos objetos, e no caso dos serviços de limpeza e conservação, parcelou em limpeza interna e externa.

349. Por ocasião da reunião de encerramento, a UFPA ratificou o não parcelamento do serviço de vigilância, mas que estariam revendo tal contratação para avaliar a possibilidade de tal prática.

Causas do achado:

350. Ausência de estratégia de contratação;

351. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;

352. Falta de cultura da organização em analisar possibilidade de parcelamento de um único serviço.

Efeitos/Consequências do achado:

353. Diminuição da competitividade das licitações (risco potencial).

354. Dependência de uma única contratada para prestar serviços em todas as localizações (efeito real).

355. Critérios:

356. Lei 8.666/93, art. 23, § 1º.

357. Lei 9.784/99, art. 2º, inc. VII.

Evidências:

358. Documento encaminhado em resposta ao ofício de requisição 1-571/2014 (peça 10, p. 4, item 'r').

Conclusão da equipe:

359. A organização não justificou nos autos o não parcelamento da contratação de serviços de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

360. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno 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 atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

3.23 Inexistência do plano de trabalho

Situação encontrada:

361. Por meio do item 's' do ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 9, p. 2), foi solicitado à UFPA que apresentasse Plano de Trabalho, bem como ato de aprovação do mesmo, elaborado pela Organização para subsidiar a terceirização dos serviços de transporte, vigilância e de limpeza, nos termos da IN SLTI 2/2008, art. 6º, 3º.

362. Por meio da resposta à referida requisição (peça 10, p. 4) a UFPA informou que adota um 'Termo de Referência' como plano de trabalho e, nos itens 'justificativa' e 'fundamentação legal' encontram-se as justificativas para subsidiar a terceirização dos referidos serviços.

363. Por intermédio de mídia eletrônica (CD) enviou cópia dos Termos de Referência do Pregão 4/2009 - limpeza áreas internas e Termos de Referência do Pregão 33/2009 - limpeza áreas externas (peças 20-21) e Projeto Básico para limpeza internas e externa (peça 37-38).

Causas do achado:

364. Deficiência no estabelecimento de diretrizes para as aquisições;

365. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

366. Risco de contratação de serviços não alinhada à estratégia de terceirização da organização (potencial).

Critérios:

367. Decreto 2.271/1997, art. 2º

368. IN SLTI 02/2008, art. 6º, § 3º

Evidências:

369. Resposta ao item 's' do ofício de Requisição 1-571/2014, de 3/10/2014 (peça 10, p. 4).

Conclusão da equipe:

370. A organização não possui Plano de Trabalho, elaborado para subsidiar a terceirização dos serviços de transporte, vigilância e de limpeza, nos termos da IN SLTI 2/2008, art. 6º, 3º.

Proposta de encaminhamento:

371. Determinar à UFPA que, em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos de transporte, vigilância e limpeza, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique plano de trabalho.

3.24 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada:

372. Da análise das contratações decorrentes dos termos de referência Pregão 4/2009 - Termo de Referência - Anexo I - limpeza áreas internas (peça 20); 33/2009 - anexo I - limpeza áreas externas (peça 21) e 33/2011 - Vigilância Armada e Desarmada (peça 16), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

373. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente pela contratada e caracteriza a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II).

Causas do achado:

374. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

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

376. Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade (efeito real).

377. Caracterização da contratação como fornecimento de mão de obra (efeito real).

378. Caracterização da contratação como intermediação de mão de obra (efeito potencial).

Critérios:

379. Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º

380. Lei 10.520/2002, art. 3º, inc. II.

381. IN-SLTI nº 02/2008, art. 11, *caput* e § 1º.

Evidências:

382. Pregão 4/2009 - Termo de Referência - Anexo I - limpeza áreas internas - (peça 20).

383. Pregão 33/2009 - anexo I - limpeza áreas externas (peça 21).

384. Pregão 33/2011 - Vigilância Armada e Desarmada (peça 16).

Conclusão da equipe:

385. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

386. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do pregão eletrônico 13000239 - DR/SPM, dos Correios (peça 34, p. 72-77), e do pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 35, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 36, p. 53-63).

Proposta de encaminhamento:

387. Dar ciência à UFPA sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada, constatadas nas especificações dos objetos dos contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza áreas externa); 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - Limpeza - áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), afronta à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência):

3.25 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

388. Da análise dos Contratos 53/2009 (limpeza - áreas internas), cláusula quinta, subcláusula primeira, alínea 'c' c/c a Cláusula Décima Quarta (peça 24, p. 2 e 9) e 2/2013 (vigilância), cláusula quinta, subcláusula primeira, segunda e terceira c/c Cláusula Décima Terceira (peça 17, p. 2 e 8), constatou-se que os mesmos não preveem a dupla instância de recebimento - provisório e definitivo, aparecendo somente a figura do fiscal ou da unidade fiscalizadora, a qual procederá à conferência do cumprimento das obrigações prestadas para fins de atestar a nota fiscal apresentada para pagamento.

389. Não há, portanto, previsão para participação de pessoa, que não o executor do contrato, ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando inclusive a Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b'

390. 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 do achado:

391. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

392. Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

393. Fiscal do contrato dispende maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço) (potencial).

Critérios:

394. Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'a' e 'b'.

Evidências:

395. Contratos 53/2009 (limpeza - áreas internas), cláusula quinta, subcláusula primeira, alínea c c/c a Cláusula Décima Quarta (peça 24, p. 2 e 9);

396. Contrato 2/2013 (vigilância), cláusula quinta, subcláusula primeira, segunda e terceira c/c Cláusula Décima Terceira (peça 17, p. 2 e 8).

Conclusão da equipe:

397. 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 pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado, em desacordo com o princípio de segregação de funções.

Proposta de encaminhamento:

398. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, a 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 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a');

b) O recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação

de todos os outros aspectos do contrato que não a mera execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b').

3.26 Deficiências nas cláusulas de penalidades

Situação encontrada:

399. Da análise dos Termos de Referência - anexos ao Pregão 4/2009 (Processo 25.992/2008-41 - contratação de serviços de limpeza áreas internas) (peça 20); Pregão 33/2009 (Processo 25.991/2008-89 - contratação de serviços de limpeza áreas externas) (peça 21) - Contrato 33/2010 (peça 25); Pregão 33/2011 (Processo 17.419/2011 - vigilância) (peça 16) - Contrato 2/2013 (peça 17), verifica-se que não foram estabelecidas cláusulas de penalidades vinculadas ao cumprimento das obrigações contratuais.

400. Tal situação impossibilita a organização de aplicar penalidade à contratada por serviços que não estejam sendo prestados ou estejam sendo realizados de forma inadequada.

Causas do achado:

401. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado:

402. Impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato.

Critérios:

403. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade;

404. Acórdão TCU 2.832/2012 - Plenário, item 9.4

Evidências:

405. Termo de Referência - anexos ao Pregão 4/2009 (Processo 25.992/2008-41 - contratação de serviços de limpeza áreas internas) (peça 20) - Contrato 53/2009 (peça 24);

406. Termo de Referência anexo ao Pregão 33/2009 (Processo 25.991/2008-89 - contratação de serviços de limpeza áreas externas) (peça 21) - Contrato 33/2010 (peça 25);

407. Termo de Referência anexo ao Pregão 33/2011 (Processo 17.419/2011 - vigilância) (peça 16) - Contrato 2/2013 (peça 17).

Conclusão da equipe:

408. A organização não estabeleceu cláusulas de penalidades vinculadas às obrigações contratuais, impossibilitando a aplicação sanção às contratadas por serviços que não estejam sendo prestados ou estejam sendo realizados de forma inadequada.

Proposta de encaminhamento:

409. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, com previsão, no modelo de gestão do contrato de cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

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

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

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

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

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

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

3.27 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

Situação encontrada:

410. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'u'), foi solicitado à UFPA que apresentasse estudo realizado para justificar a utilização de conta vinculada para provisionar o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores terceirizados vinculados ao contrato de vigilância.

411. A UFPA informou por meio do expediente à peça 10, p. 4 que ainda não conseguiu operacionalizar os depósitos em conta vinculada, apesar da previsão normativa prevista no inciso I do art. 19-A da IN 2/2008, uma vez que o normativo da Secretaria do Tesouro Nacional não prevê esta tipologia de conta (Medida provisória 2170-36/2001).

412. Destaca que em últimas reuniões do Fórum Nacional de Diretores de Contabilidade e Finanças (FONDCF), muitos dos diretores compartilharam da dificuldade, uma vez que desconhecem orientações acerca da abertura da própria conta e tipologia, características da mesma.

413. Complementarmente, por meio do Ofício 73/2014, de 2/12/2014 (peça 29, p. 3), a UFPA informou que os fiscais dos contratos realizam por amostragem a análise das guias de pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias e dos contracheques do mês de pagamento.

414. Entretanto, não foi apresentada qualquer evidência de realização de tal fiscalização, como por exemplo relatórios emitidos. Por ocasião da reunião de encerramento, foi informado à equipe que não é realizada a checagem da relação nominal anexa à guia de recolhimento com o pessoal que se encontra prestando serviços nas dependências da UFPA, não estando efetivamente sendo realizada tal verificação.

415. A título ilustrativo, citam-se a seguir algumas alternativas para a fiscalização administrativa, aqui considerada a fiscalização do cumprimento, pela contratada, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS:

- a) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada somente por servidor público;
- b) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização;
- c) Não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios (e.g., os diversos previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;
- d) Idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

416. Uma vez que deve haver uma relação custo-benefício favorável na implantação de controles, alternativas estão sendo levantadas nos trabalhos das auditorias da FOC, deixando-se para o relatório de consolidação dos trabalhos proposta de encaminhamento mais robusta.

Causas do achado:

417. Não avaliação das alternativas de fiscalização administrativa.

Efeitos/Consequências do achado:

418. Utilização de controle (conta vinculada) com relação custo/benefício desfavorável (potencial).

419. Fiscal do contrato pretere a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias (real).

Critérios:

420. Princípio da eficiência.

421. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7 e 9.1.9.

Evidências:

422. Contrato 53/2009, cláusula décima segunda (peça 24, p.8).

423. Contrato 2/2013, cláusula décima primeira (peça 17, p. 3).

Conclusão da equipe:

424. A UFPA não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância

Proposta de encaminhamento:

425. Determinar à UFPA que, em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, nas contratações que vierem a substituir os contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza externa); Contratos 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - limpeza áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), bem como do processo 021.205/2014 - nova licitação para contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação para áreas internas, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

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

Situação encontrada:

426. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'v'), foi solicitado à UFPA que apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos Editais dos pregões eletrônicos 4 e 33/2009 e 33/2011.

427. Por meio do documento à peça 10, p. 4-5, a UFPA informou que todos os requisitos de habilitação técnica e econômica são de competência da unidade interessada quando da instrução do termo de referência para a contratação dos serviços ou obras de engenharia. Requisitos que devem estar em consonância com a legislação e as Instruções Normativas expedidas pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), os quais são analisados pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) e pela Procuradoria da UFPA, a fim de se verificar sua conformidade técnica e jurídica, respectivamente.

428. Tal situação leva ao risco de contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos ou, em caso de definição de critérios rigorosos, à restrição da competitividade da licitação.

Causas do achado:

429. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Falta de cultura de gestão de riscos.

Efeitos/Consequências do achado:

430. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (potencial);

431. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

Critérios:

432. Decreto-lei 200/1967, art. 14

433. Princípio da eficiência.

434. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

Evidências:

435. Documento à peça 10, p. 4-5, resposta ao ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item v).

Conclusão da equipe:

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

Proposta de encaminhamento:

437. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) Avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.29 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada:

438. Da análise do processo administrativo 25992/2008-41, constatou-se que na contratação dos serviços de limpeza e conservação - área externa (peça 21), não foi fixado preço máximo para o custo dos materiais de limpeza.

439. Como os materiais de limpeza foram incluídos como itens do posto de trabalho, tal situação traz riscos de jogo de planilha, visto que o acréscimo de trabalhadores acarreta aumento linear dos custos de insumos, os quais já foram aceitos pela organização em valores superiores ao praticados no mercado.

Causas do achado:

440. Deficiências na estimativa de preços.

Efeitos/Consequências do achado:

441. Sobrepreço do valor total do contrato (efeito potencial).

442. Ocorrência de jogo de planilha (efeito potencial).

Critérios:

443. Lei 8.666/1993, arts. 40, inciso X e 48, inc II.

Evidências:

444. Termo de Referência Anexo I ao Pregão 4/2009 (peça 20).

445. Planilha de referência de preços Pregão 4/2009 (peça 39, p. 1-2).

446. Planilha de preços da proposta vencedora (Itororó) Pregão 4/2009 (peça 39, p. 3-4).

447. Caderno de Logística da SLTI/MPOG (peça 41, p. 6).

Conclusão da equipe:

448. A organização não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, o que pode ter ocasionado a aceitação de preços desses insumos por valores acima do praticado no mercado.

Proposta de encaminhamento:

449. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno 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 mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas, nos termos dos arts. 40, inciso X, e 48, inciso II, da Lei 8.666/1993.

3.30 Deficiências em cláusulas editalícias.

Situação encontrada:

450. Consta no item 10.4.15 do Edital do Pregão 33/2011 (Vigilância) (peça 16, p. 10), dentre os documentos exigidos para habilitação, Atestado de visita técnica obrigatória expedida pelo responsável técnico da licitante, de que vistoriou os locais onde os serviços objeto da presente licitação serão executados, conforme modelo constante no anexo IV.

451. A exigência de vistoria prévia afronta o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993.

Causas do achado:

452. Crença da organização de a vistoria prévia permite que as licitantes realizem uma melhor avaliação acerca da forma de prestação dos serviços.

453. Desconhecimento das consequências desse tipo de cláusulas.

Efeitos/Consequências do achado:

454. Restrição indevida à competição, por (potencial):

- a) privilegiar indevidamente empresas locais;
- b) prejudicar empresas com contratos menores, mas simultâneos;
- c) privilegiar a empresa que já está prestando o serviço, no caso de contratos de duração continuada, pois esta já tem os funcionários contratados.

Critérios:

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

456. Acórdão 1.955/2014 - Plenário, item 9.2.4 (vistoria).

Evidências:

457. Edital do Pregão eletrônico 33/2011 (peça 16, p. 10).

Conclusão da equipe:

458. A organização incluiu exigência de visita técnica obrigatória expedida pelo responsável técnico da licitante, de que vistoriou os locais onde os serviços, objeto do Pregão seriam realizados.

Proposta de encaminhamento:

459. Dar ciência à UFPA que o item 10.4.15, constante do edital do Edital do Pregão 33/2011 (Vigilância) (peça 16, p. 10), contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços seriam prestados como condição de habilitação, afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso. I.

3.31 Deficiências na planilha de custos e formação de preços (PCFP)

Situação encontrada:

460. No Processo 25.991/2008-89 - Pregão 33/2009, a parcela destinada a cobrir despesas com seleção e treinamento dos terceirizados está inclusa da PCFP - item F do módulo Insumos de Mão de Obra (peça 40, p. 1).

461. No Processo 17.419/2011 - Pregão 33/2011 (Vigilância) - Contrato 2/2013, a PCFP contém parcela referente à reciclagem (peça 42, p. 8; 12; 16; 20 e 28), com amparo na Lei 7.103/1983, regulamentada pelo Decreto 89.056/1983 e na Portaria 387/2006 - DG/DPF.

462. A Equipe não encontrou, nos referidos normativos, suporte para a manutenção da referida parcela. No Decreto 89.056/1983 não há referência que justifique a inclusão desta parcela. O § 1º do art. 109 da Portaria 387/2006 - DG/DPF, estabelece que os exames de saúde física e mental e de aptidão psicológica serão renovados por ocasião da reciclagem do vigilante, às expensas do empregador (grifo nosso).

Causas do achado:

463. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor.

Efeitos/Consequências do achado:

464. Superfaturamento nos contratos (real).

Critérios:

465. Lei 8.212/1991, art. 22, inc. II

466. Acórdão 825/2010-Plenário item 1.5.2.

467. Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I.

Evidências:

468. Planilha de Custos e Formação de Preços - Processo 25.991/2008-89 - Pregão 33/2009 (peça 40, p. 1-2).

469. Planilha de Custos e Formação de Preços - Processo 17.419/2011 - Pregão 33/2011 (Vigilância) (peça 42, p. 4; 8; 12; 16; 20 e 28).

Conclusão da equipe:

470. A UFPA não adotou lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor que levaria à detecção de tais parcelas indevidas.

Proposta de encaminhamento:

471. Determinar à UFPA que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote as medidas necessárias à correção da parcela a seguir da planilha de custos e formação de preços do Contrato 2/2013, por ser indevida:

a) a PCFP contém parcela referente à reciclagem (peça 42, p. 8;12;16;20;28), sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica ‘despesas administrativas’, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

472. Determinar à UFPA, com fulcro na CF, art. 71, IX, que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços do Contrato 2/2013.

3.32 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada:

473. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item ‘w’), foi solicitado à UFPA que apresentasse documentos de designação dos prepostos das contratadas e dos servidores responsáveis pela fiscalização dos contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

474. Por meio do documento à peça 10, p. 4-5, a UFPA informou que estava encaminhando mídia (CD) com as portarias de designação de fiscais dos contratos.

475. Foram encaminhadas as portarias de fiscais dos contratos 53/2009 (limpeza áreas internas); 33/2010 (limpeza áreas externas) e 2/2013 (vigilância) (peça 44).

476. Não houve designação de prepostos para os referidos contratos. Foi informada a existência de encarregados (limpeza) e supervisores (vigilância) vinculados aos contratos, como preposto para representar a contratada. Essa não é a solução adequada, visto que as atribuições de preposto são diferentes daquelas definidas para os terceirizados e, para desempenhá-las, o preposto não precisa estar dedicado exclusivamente ao contratante.

477. Além de ser um custo já coberto pelas despesas indiretas incluídas no BDI, e que por isso não necessita de um posto de trabalho exclusivo, a dedicação do preposto 8 horas por dia nas dependências da contratante representa um risco de se criar uma relação de subordinação hierárquica entre os servidores da organização e o empregado terceirizado.

Causas do achado:

478. Deficiência no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado:

479. Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e os agentes públicos que atuaram sem delegação (real).

Critérios:

480. Lei 8.666/1993, art. 68.

Evidências:

481. Documento à peça 10, p. 5, resposta ao ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item ‘w’).

482. Portarias de fiscalização dos Contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013 (peça 44).

Conclusão da equipe:

483. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual.

Proposta de encaminhamento:

484. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) Exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual.

3.33 Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual

Situação encontrada:

485. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, itens 'x' e 'y'), foi solicitado à UFPA cópia, preferencialmente em meio magnético, do livro de registro de ocorrências relacionadas à execução dos contratos de limpeza e vigilância - contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013; e que informasse a existência de processo administrativo referente à aplicação de penalidades às contratadas em processo de terceirização de limpeza e vigilância.

486. Por meio do documento à peça 10, p. 5 a UFPA informou que os livros de registro de ocorrências relacionadas a prestação de serviços de limpeza e vigilância encontram-se na Diretoria de Infraestrutura (DINFRA) e Diretoria de Segurança (DESEG), respectivamente. Entretanto, quando da realização de entrevista com o Fiscal do Contrato, este informou que o registro de ocorrência é realizado *ad hoc*, não sendo emitidos relatórios da fiscalização.

487. Os livros mencionados registram as ocorrências referentes às trocas de turno, ausência de pessoal, ronda dos inspetores, e outras similares, não registrando ocorrências quanto à execução contratual, objeto deste achado.

488. Informou ainda a inexistência de aplicação de penalidades contra os serviços terceirizados de limpeza.

Causas do achado:

489. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas pelo descumprimento de obrigações.

Efeitos/Consequências do achado:

490. Descumprimento do contrato (e da lei) (real).

491. Impossibilidade de agravar.

492. Motivação para que a contratada continue não cumprindo as obrigações contratuais (potencial).

Critérios:

493. Lei 8.666/1993, art. 66 c/c cláusula décima oitava do contrato 53/2009; e cláusula décima sexta do Contrato 2/2013.

Evidências:

494. Documento à peça 10, p. 5, resposta ao ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'x').

495. Contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013 (peças 24, 45 e 17, respectivamente).

Conclusão da equipe:

496. Os Fiscais dos contratos, em entrevista, informaram que não havia livro de Relatório de Fiscalização dos contratos, caracterizando falha na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, uma vez que a ausência de registros impossibilita a aplicação de penalidades por falhas na sua execução, e consequentemente, o pagamento por serviços não realizados.

Proposta de encaminhamento:

497. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua, na etapa de gestão do contrato, os seguintes controles internos:

a) Registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual;

b) Aplicar as penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição.

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

Situação encontrada:

498. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'z'), foi solicitado à UFPA cópia, preferencialmente em meio magnético, das notas fiscais de serviço, relatório da fiscalização, Relatório de frequência dos colaboradores e Livro de Ocorrências relacionadas aos contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013.

499. Por intermédio do documento à peça 10, p. 5 a UFPA informou que, de acordo com a prefeitura do Campus, as notas fiscais encontravam-se anexadas aos autos dos processos de pagamento mensal, remetendo ao item 't' (peça 10, p. 4), onde consta que tais processos, relativos aos meses de julho a setembro, referentes aos contratos de limpeza, vigilância e transporte haviam sido disponibilizados à equipe de auditoria.

500. Os processos foram disponibilizados contendo as notas fiscais e os documentos de pagamento, incluindo as frequências dos colaboradores.

501. Não foram disponibilizados Livros de Ocorrências relacionados aos contratos mencionados.

Causas do achado:

502. Deficiências no modelo de gestão do contrato, elaborado na fase de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado:

503. Dificuldade ou impossibilidade de justificar os pagamentos realizados (real).

Critérios:

504. Lei 4.320/1964, art. 63, § 1º, II

505. Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º

506. Decreto 2.271/1997, art. 6º;

507. Acórdão TCU 1.647/2010 -Plenário, 9.1.1;

508. Acórdão TCU 2.204/2010 - Plenário, item 9.8.2

Evidências:

509. Documento à peça 10, p. 5, resposta ao ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item z).

Conclusão da equipe:

510. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de mecanismos que permitam verificar a efetiva prestação dos serviços ou o recebimento dos materiais, a exemplo dos Relatórios de Fiscalização.

Proposta de encaminhamento:

511. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, nos controles internos na etapa de planejamento da contratação, em atenção ao item 3.16:

a) inclua mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços efetivamente fornecidos pela contratada.

3.35 Deficiências na garantia contratual

Situação encontrada:

512. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'bb'), foi solicitado à UFPA todas as garantias prestadas pela contratada desde o início da execução dos serviços em relação aos contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013.

513. Por meio do documento à peça 10, p. 5 a UFPA informou que todas as garantias contratuais estavam anexadas aos processos entregues à equipe de auditoria.

514. Verificou-se que as garantias continham cláusulas excludentes para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada.

Causas do achado:

515. Não definição de penalidades pelo atraso na entrega de garantia.

Efeitos/Consequências do achado:

516. Execução do contrato sem garantia adequada (real).

517. Impossibilidade de executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (real).

Critérios:

518. Lei 8.666/93, art. 66 c/c cláusula décima quinta do contrato 2/2013 (peça 17, p. 8-9)

519. Acórdão 1.214/2013 -Plenário, item 9.1.4.

Evidências:

520. Cláusula décima quinta do contrato 2/2013 (peça 17, p. 8)

521. Garantia Contratual - Riscos Excluídos (peça 26, p. 4)

Conclusão da equipe:

522. A UFPA não verificou as cláusulas da garantia, em especial a ausência de cobertura para executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (peça 26, p. 4).

Proposta de encaminhamento:

523. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

b) nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais.

3.36 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

Situação encontrada:

524. Da análise do processo administrativo 017.419/2011 (vigilância), constatou-se que não há verificação, a cada prorrogação do contrato, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas, à época da licitação.

525. As verificações a cada prorrogação, limitaram-se a comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista da empresa contratada e as penalidades registradas no Sicafe, não abrangendo outros requisitos de qualificação exigidos no Edital, tais como os dispostos nos itens 10.4.16 e 10.4.17 (peça 16, p. 10).

Causas do achado:

526. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato.

527. Falta de cultura da organização em fazer tal avaliação previamente às prorrogações contratuais.

Efeitos/Consequências do achado:

528. Contratada não tem condições operacionais para manter a execução do contrato (potencial).

Critérios:

529. Lei 8.666/1993, art. 55, XIII.

Evidências:

530. Parecer Jurídico (peça 27).

Conclusão da equipe:

531. A organização não verificou, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação.

Proposta de encaminhamento:

532. Recomendar à UFPA que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) A cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação.

3.37 Deficiências na Fiscalização administrativa

Situação encontrada:

533. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'cc'), foi solicitado à UFPA que informasse o mecanismo utilizado pela fiscalização (conferência exaustiva ou por amostragem dos documentos) para que comprove o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos contratos de limpeza e vigilância.

534. Por meio do documento à peça 10, p. 5, a UFPA informou que a conferência do cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas aos contratos de limpeza e vigilância, é realizada mensalmente juntamente com o atesto da s faturas, pois os documentos comprobatórios do cumprimento dessas obrigações vêm anexados no processo de fatura mensal dos serviços prestados, informando que a documentação encontra-se nos autos disponibilizados à equipe de auditoria.

535. Em complementação, foi solicitado por meio do ofício 3-571, de 24/11/2014 (peça 9, p. 5), que a UFPA informasse quanto à forma utilizada pela fiscalização para verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS pelas contratadas para prestação de serviços de limpeza e vigilância:

536. Caso a fiscalização verificasse o cumprimento das obrigações para todos os colaboradores das contratadas (verificação exaustiva), fosse encaminhado relatório de verificação que autorizou o pagamento realizado em outubro;

537. Caso a fiscalização verificasse as obrigações por amostragem, fosse informado os critérios utilizados para sua realização e encaminhada a aplicação do critério e o relatório de verificação relativa à amostra que autorizou o pagamento realizado em outubro;

538. Caso a fiscalização recebesse a documentação das contratadas, juntasse ao processo de pagamento e não realizasse verificações, fosse informado esse fato.

539. Por intermédio do Ofício 73/2014, de 2/12/2014 (peça 29, p. 3), a UFPA informou que a fiscalização é realizada quando as contratadas encaminham as suas faturas à UFPA, na qual vêm anexadas as guias das obrigações trabalhistas e previdenciárias (Guia da Previdência Social - GPS e FGTS/DAS), assim, os fiscais dos contratos realizam por amostragem e respectivamente tais documentos são escaneados e salvos eletronicamente, bem como os contracheques dos meses de pagamento.

540. Encaminhou cópia das faturas de outubro e guias de recolhimento do FGTS e Previdência Social referente a setembro de 2014.

541. Entretanto, embora tenha afirmado que realiza fiscalização por amostragem, não encaminhou relatório de verificação ou demonstração de aplicação do critério utilizado para selecionar a amostra.

542. Assim, ratificamos o entendimento de que não é feita a verificação de que os recolhimentos realizados correspondem aos colaboradores vinculados aos contratos de prestação de serviços mantidos com a Instituição.

Causas do achado:

543. Ausência de cultura de gestão de riscos.

Efeitos/Consequências do achado:

544. Prejuízo à fiscalização das obrigações principais da contratada (potencial).

545. Relação custo/benefício da fiscalização desfavorável (real)

Critérios:

546. Decreto-lei 200/1967, art. 14

547. Acórdão 1.214/2013, itens 9.1.5, 9.1.6, 9.1.9

Evidências:

548. Ofício 73/2014, de 2/12/2014 (peça 29, p. 3).

Conclusão da equipe:

549. A organização não realizou a verificação de que os recolhimentos realizados pelas contratadas correspondem aos colaboradores vinculados aos contratos de prestação de serviços de limpeza e conservação e vigilância mantidos com a Instituição.

Proposta de encaminhamento:

550. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua na fase de gestão do contrato, os seguintes controles internos:

a) avaliação dos 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 às 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);

b) documentação da sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

3.38 Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior

Situação encontrada:

551. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP, na sua esfera de competência institucional expediu, em 20/1/2014, por meio do até então sítio comprasnet.gov.br e, em 21/11/2014, por intermédio do Sistema Siasg, conforme mensagens de número 080337 a 080339, orientações necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, para fins de cumprimento do subitem 9.2.1 do referido acórdão 2.859/2013.

552. Por meio do ofício de requisição 1-571/2014 (peça 9, p. 2, item 'ff'), foi solicitado à UFPA que informasse as medidas adotadas pelo Órgão para o cumprimento do Acórdão 2.859/2013 Plenário.

553. Por meio do documento à peça 10, p. 5, a UFPA informou que a Pró-Reitoria de Administração - Proad promoveu circularização junto aos agentes fiscalizadores de contratos acerca do enquadramento dos contratos vigentes no referido benefício.

554. Por outro lado, a UFPA informou que tem promovido a capacitação de multiplicadores, em especial, no dia 22/9/2014, enviou representante à Brasília que participou do curso 'Reflexos da Desoneração do INSS nos Contratos de Construção Civil e de Serviços Contínuos', promovido pelo Fórum Nacional de Diretores de Contabilidade - FONDCF

555. Assim, verifica-se que ainda se encontra em apuração quais os contratos serão objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011.

Causas do achado:

556. Desconhecimento do potencial benefício financeiro para a organização da ordem de 8% com a repactuação dos contratos (potencial).

Efeitos/Consequências do achado:

557. Pagamento a maior por serviços executados por empresas abrangidas pela desoneração fiscal (efeito real).

Critérios:

558. Lei 12.546/2011, art. 7º.

559. Decreto 7.828/2012, art. 2º.

560. Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º.

561. Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1.

Evidências:

562. Ofício resposta (peça 10, p. 6, item ff).

Conclusão da equipe:

563. A organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos que a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011.

Proposta de encaminhamento:

564. Determinar à UFPA que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º, e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de 60 dias, os resultados alcançados em cumprimento às orientações contidas no Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida.

3.39 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação

Situação encontrada:

565. Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de planejamento da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação)

566. 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.

567. Em resposta enviada (peça 6), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à emissão de pareceres.

568. Por meio do Ofício de Requisição 2-571/2014 (peça 9, p. 4) foi solicitado que a UFPA informasse se havia lista de verificação, nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a atuação da consultoria jurídica na fase interna da licitação.

569. Em resposta, por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1), a UFPA informou que embora haja análise criteriosa do cumprimento das formalidades e exigências previstas na legislação vigente e nos respectivos editais de licitação, não possui um documento formal ou lista de verificação para objetivar a padronização dos procedimentos adotados.

570. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e a não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado:

571. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

572. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

573. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios:

574. Lei 8.666/1993, art. 115.

575. Princípio da eficiência.

Evidências:

576. Informação prestada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1).

Conclusão da equipe:

577. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação.

Proposta de encaminhamento:

578. Recomendar à organização que 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, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.40 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada:

579. No item F.6 (4) do questionário do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 se pergunta, com respeito à aderência a padrões, se a organização reconhece que os seus Órgãos Governantes Superiores padronizaram e recomendaram a utilização de listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, tendo sido informado pela UFPA que adota procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações (F.6 - item 4) (peça 6, p. 8).

580. No item F.7 (4) do questionário do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições, a UFPA não respondeu se 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.

581. Por meio do Ofício de Requisição 2-571/2014 (peça 9, p. 4) foi solicitado que a UFPA informasse se havia lista de verificação, nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor e de gestão de contratos e consultoria jurídica antes dos ajustes contratuais.

582. Em resposta enviada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à seleção de fornecedores.

583. Dessa forma, não há estabelecimentos de padrões, elaborado para atuação do pregoeiro.

Causas do achado:

584. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

585. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro.

Efeitos/Consequências do achado:

586. Impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial. (potencial)

587. Declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação. (potencial)

Crítérios:

588. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

589. Informação prestada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1).

Conclusão da equipe:

590. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor.

Proposta de encaminhamento:

591. Recomendar à organização que estabeleça uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

3.41 Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

592. O item F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta, considerando a elaboração do termo de referência ou projeto básico, se 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 (peça 6, p. 9).

593. Por meio do Ofício de Requisição 2-571/2014 (peça 9, p. 4) foi solicitado que a UFPA informasse se havia lista de verificação, nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor e de gestão de contratos e consultoria jurídica antes dos ajustes contratuais.

594. Em resposta enviada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à emissão de pareceres.

595. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na fase de gestão de contratos.

Causas do achado:

596. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

597. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para a atuação dos fiscais nos recebimentos provisório e definitivo.

Efeitos/Consequências do achado:

598. Ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato.

599. Não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal.

Critérios:

600. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

601. Informação prestada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1).

Conclusão da equipe:

602. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da fiscalização para ateste da execução dos serviços prestados pela contratada.

Proposta de encaminhamento:

603. Recomendar à UFPA que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

3.42 Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais

Situação encontrada:

604. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveriam controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de gestão dos contratos, em especial, antes das repactuações. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente à celebração de ajustes de repactuação.

605. 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.

606. Por meio do Ofício de Requisição 2-571/2014 (peça 9, p. 4) foi solicitado que a UFPA informasse se havia lista de verificação, nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor e de gestão de contratos e consultoria jurídica antes dos ajustes contratuais.

607. Em resposta enviada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas a emissão de pareceres.

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

Causas do achado:

609. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

610. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

611. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios:

612. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

613. Informação resposta enviada por intermédio do Ofício 71/2014-Proad, de 3/11/2014 (peça 28, p. 1).

Conclusão da equipe:

614. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais, em especial, antes das repactuações.

Proposta de encaminhamento:

615. Recomendar à UFPA que 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 ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Os comentários, quando enviados pelo Gestor, foram agregados a cada um dos itens e não trouxeram qualquer informação capaz de alterar a conclusão da equipe e as propostas de encaminhamento do Relatório Preliminar.

5. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Os comentários, quando enviados pelo Gestor, foram agregados a cada um dos itens e não trouxeram qualquer informação capaz de alterar a conclusão da equipe e as propostas de encaminhamento do Relatório Preliminar.

6. CONCLUSÃO

616. A presente fiscalização constituiu uma das vinte auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na UFPA estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-017.599/2014-8 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, por intermédio de questionário eletrônico.

617. Para as doze questões de auditoria, foram registrados 43 achados, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

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

619. Outro aspecto relevante constatado foi que a UFPA não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (item 3.5).

620. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange à estratégia de terceirização, à política de compras, à política de estoques, à política de sustentabilidade e à política de compras conjuntas, o que não mitiga ocorrências de realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.5).

621. Frise-se que a alta administração não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições, o que pode ocasionar realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização, bem como que não atendam as demandas da organização como um todo (item 3.7).

622. A UFPA não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.8).

623. As deficiências da atividade de auditoria interna (item 3.10) é uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas neste relatório, visto que ao realizar cogestão (e.g., emite pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina), não executa seu papel, que à luz das boas práticas sobre o tema (IPPF), é avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização.

624. Em relação à accountability, a UFPA não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, não determina a publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (item 3.11).

625. No tocante ao processo de planejamento, a organização não possui um plano anual de aquisições, o que torna imprevisível a demanda de trabalho da unidade de aquisições e pode ocasionar falta de recursos previstos no orçamento para realização de aquisições e a realização de contratações emergenciais sem amparo legal (item 3.12).

626. Quanto aos processos, a UFPA não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições, o que implica em falta de padronização de procedimentos, podendo ocasionar na execução de uma mesma atividade por unidades diferentes e a existência de atividades sem um responsável claro (item 3.16).

627. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, a UFPA não realizou um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode levar à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.18).

628. No tocante ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza e conservação, verificou-se que não havia um estudo técnico formalizado para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.19), e embora tenha adotado uma produtividade diferenciada da estabelecida na IN 2/2008, tal processo não está documentado nos autos da contratação, embora tenha sido informado que está fundamentado em plantas, não há documentos técnicos (plantas) e nem laudo de medição (item 3.20)

629. Outra falha observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de uma avaliação por parte da organização acerca do parcelamento ou não dos objetos contratados (item 3.22). Não foram considerados aspectos como valor dos contratos, áreas geográficas atendidas pelos serviços, riscos de inexecução dos contratos resultantes, ampliação da competitividade da licitação, entre outros.

630. Não houve definição, por parte da UFPA, 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 3.24).

631. Aliado a essa deficiência, verificou-se também que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não estão associadas ao objeto principal do contrato, impossibilitando a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (item 3.26).

632. A UFPA não realiza a segregação dos recebimentos provisório e definitivo, considerando que 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 3.25).

633. Outra constatação foi que a UFPA não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, o que pode ter ocasionado a aceitação de preços desses insumos por valores acima do praticado no mercado (item 3.29).

634. Por sua vez, as deficiências evidenciadas nas estimativas de preço (item 3.21) apontam que o parâmetro utilizado pela UFPA para julgar a licitação é inadequado.

635. Por fim, outra constatação de relevo no tocante aos controles internos das contratações foi a inexistência de listas de verificação padronizadas para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação e das minutas de ajustes contratuais, em especial de repactuação (itens 3.39 a 3.42).

636. 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.

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

638. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo:

a) A falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.8) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.37) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.28), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente;

b) As deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.5), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (item 3.22), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor;

c) As deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.10), que na UFPA faz atividades de cogestão, contribui para que o processo de contratação estabelecido pela organização (Regimento Interno), tenha diversas fragilidades, como relatadas nos itens 3.18 e seguintes. Segundo as boas práticas (IPPF), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste trabalho (itens 3.1 a 3.9).

639. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFPA é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é

possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

640. Foram registrados 42 achados de auditoria, sendo que houve achados nas doze questões de auditoria aplicadas a UFPA, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela Universidade Federal do Pará ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

641. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações nos contratos para prestação de serviços de limpeza e conservação e vigilância (Contratos 53/2009, 33/2010 e 2/2013) são consideradas graves:

a) 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 3.24), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas);

b) estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.19), com risco de potencial superfaturamento;

c) o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como planta do prédio ou laudo de medição (item 3.20), embora haja sido informado pela UFPA que se baseou em plantas das áreas, não há evidências nos autos, o que gera risco de ato de gestão antieconômico;

d) estimativas de preço deficientes (item 3.21), indicando que o parâmetro utilizado pela UFPA para julgar a licitação foi inadequado.

642. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, à UFPA que, ante as graves constatações, e ainda considerando as demais falhas expostas ao longo do relatório, adote providências com vistas a não prorrogar os Contratos 33/2010 e 53/2009, promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade).

643. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (2/2013), são graves as seguintes constatações:

a) 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 3.24), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as instalações estão sendo vigiadas);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.21), indicando que o parâmetro utilizado pela UFPA para julgar a licitação foi inadequado.

644. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, à UFPA que, ante as graves constatações, e ainda considerando as demais falhas expostas ao longo do relatório, adote providências com vistas a não prorrogar os Contratos 75/2012 (transporte) e 2/2013 (vigilância), promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade) (itens 3.18 e 3.24)

645. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada em 16 itens. A Planilha com o resumo das divergências consta na peça 47, entretanto, instada a manifestar-se quanto às suas possíveis causas, a UFPA nada respondeu. 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-017.599/2014-8)

7. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

646. 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 UFPA,

cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmº Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

1. Recomendar à UFPA, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que:

1.1. Discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial a função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (item 3.1);

1.2. Realize avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização (item 3.2);

1.3. Promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento relativas ao código de ética adotado (item 3.3);

1.4. Adote mecanismos de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído (item 3.3);

1.5. Aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética (item 3.3);

1.6. Estabeleça formalmente (item 3.4):

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

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

b) Metas para cada indicador definido na forma acima;

c) Mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

1.7. Estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo (item 3.5):

a) Estratégia de terceirização.

b) Políticas de compras;

c) Política de estoques;

d) Políticas de sustentabilidade;

e) Política de compras conjuntas.

1.8. Estabeleça em normativos internos (item 3.6):

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

b) As competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições.

1.9. Avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 3.7).

1.10. Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.8);

1.11. Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.8);

1.12. Realize gestão de riscos das aquisições (item 3.8);

1.13. Mantenha funcionando e divulgue os canais (telefone, e-mail, endereço e ouvidoria) por meio dos quais se possa fazer diretamente e de forma sigilosa denúncias acerca de fatos relacionados a aquisições (item 3.9).

1.14. Observe as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna (item 3.10);

1.15. Em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Auditoria Interna, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna (item 3.10);

1.16. Aprove e publique um plano anual de trabalho para unidade de auditoria interna (item 3.10);

1.17. Defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades (item 3.10);

1.18. Adote um sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna (item 3.10);

1.19. Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização (item 3.10);

1.20. Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições (item 3.10);

1.21. Avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet (item 3.11);

1.22. Publique na sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.11);

1.23. Publique na internet a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições (item 3.11);

1.24. Execute processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:

a) Elaboração, com a participação de representantes dos diversos setores da organização, de 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 aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição (item 3.12);

b) Aprovação pela mais alta autoridade da organização do plano de aquisições (item 3.12);

c) Divulgação do plano de aquisições na Internet (item 3.12); e

d) Acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios (item 3.12).

1.25. Estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.14).

1.26. Elabore o Plano Anual de Capacitação, contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições (item 3.15);

1.27. Adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação (item 3.15).

1.28. Defina um processo formal de trabalho para Planejamento de cada uma das aquisições; Seleção do fornecedor; e Gestão dos contratos (item 3.16);

1.29. Estabeleça e adote (item 3.17):

a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) as minutas de editais e contratos publicadas pela AGU.

1.30. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) Realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c) (item 3.18);

b) Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.19);

c) Definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação (item 3.20);

d) Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (itens 3.19 e 3.20);

e) Definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014 (item 3.21);

f) Documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.21);

g) Avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 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? (item 3.22);

h) Avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.28).

1.31. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, na etapa de planejamento, em atenção ao item 3.16:

a) mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada (item 3.34);

b) no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (item 3.35);

c) nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais (item 3.35);

1.32. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

a) Manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.19)

b) Estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.20);

c) Definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.19);

d) Documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);

e) Verifique, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação (item 3.36);

f) 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 (item 3.37);

f.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;

f.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às 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);

g) Documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período (item 3.37).

1.33. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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

a.1) O recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a') (item 3.25);

a.2) O recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b') (item 3.25).

b) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos) (item 3.26);

c) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade (item 3.26);

d) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido) (item 3.26);

e) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível (item 3.26);

f) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato) (item 3.26);

g) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo (item 3.26);

h) Estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (item 3.29);

1.34. Inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.16, o seguinte controle interno:

a) Exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual (item 3.32);

b) Registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual (item 3.33);

c) Aplicar as penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição (item 3.33);

d) A cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação (item 3.36)

1.35. Estabeleça no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, modelos de lista de verificação para:

a) 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 de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (itens 3.39 e 3.42);

b) atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.40);

c) listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato (item 3.41).

2. Determinar à UFPA, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, que:

2.1 Conclua a elaboração do seu Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.13).

2.2 Em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP nº 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização (item 3.15);

2.3 Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'c', antes da eventual prorrogação do Contrato 75/2012, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (transportar pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado (item 3.18);

2.4 Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'f' e art. 7º, § 4º, antes da contratação de serviços de transporte, limpeza e conservação e vigilância, na elaboração de edital para licitação com vistas a substituir os contratos vigentes, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação (item 3.20):

a) o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente;

2.5 Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea 'c', antes da eventual prorrogação do Contrato 2/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de:

a) Definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I (item 3.20);

2.6 Em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos de transporte, vigilância e limpeza, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique plano de trabalho. (item 3.23);

2.7 Em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, nas contratações que vierem a substituir os contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza externa); Contratos 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - limpeza áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), bem como do processo 021.205/2014 - nova licitação para contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação para áreas internas, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de

empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS (item 3.27):

2.8 Em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote as medidas necessárias à correção da parcela referente à reciclagem da planilha de custos e formação de preços do Contrato 2/2013. A PCFP contém parcela referente à reciclagem (peça 42, p. 8;12;16;20;28), sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica ‘despesas administrativas’, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2 contratos listados, por serem indevidas (item 3.31):

2.9 Em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), com fulcro na CF, art. 71, IX, que, adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência da parcela indevidamente contida na planilha de custos e formação de preços do Contrato 2/2013 (item 3.31);

2.10 Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento ao Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida (item 3.38);

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

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

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

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

3. Dar ciência à UFPA sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada, constatadas nas especificações dos objetos dos contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza áreas externa); 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - Limpeza - áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), afronta à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) (item 3.24);

b) sobre o item 10.4.15, constante do edital do Pregão Eletrônico 33/2011 (contratação de vigilância armada e desarmada), contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, que afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso. I, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (item 3.30).

Arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

VOTO

A presente auditoria integra os trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições realizados com os objetivos de avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições de vinte entidades da Administração Pública Federal e de verificar a consistência das informações apresentadas em questionário aplicado no âmbito do levantamento referente ao mesmo tema executado no TC-025.068/2013-0.

2. A fiscalização em exame foi realizada na Universidade Federal do Pará (UFPA), instituição federal de ensino superior, criada pela Lei 3.191/57 e organizada sob a forma de autarquia, vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

3. A UFPA conta com 32.169 alunos matriculados nos cursos de graduação, 7.101 alunos de cursos de pós-graduação, 2.522 professores e 2.309 servidores técnico-administrativos. Além do Campus em Belém, a universidade é composta por outros 11 campi localizados em cidades no interior do Estado (Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Marabá, Soure e Tucuruí).

4. O presente trabalho se estruturou sobre três referenciais: governança, gestão e aquisições.

5. Governança consiste na atividade exercida pela alta administração da organização, envolvendo as funções de avaliar, dirigir e monitorar, por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e controles, visando a alcançar seus objetivos estratégicos. De sua vez, a gestão se constitui na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados. Por fim, as aquisições se referem às contratações de bens e serviços destinados a viabilizar a execução das atividades finalísticas e das atividades meio para, em última instância, atingir os objetivos definidos pela alta administração.

6. Como se vê, há interdependência entre esses fatores. Quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização. Em outras palavras, boas práticas de governança e gestão na área de aquisições resultam em agregação de valor e minimização dos riscos atrelados ao negócio da organização.

7. De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) publicado pelo TCU, para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: liderança, estratégia e controle.

8. Inicialmente, os achados de auditoria foram organizados sob a perspectiva desses três mecanismos a fim de avaliar a governança. A seguir, examinaram-se questões mais específicas relacionadas à gestão.

II - Governança

9. Os mecanismos de governança são implementados a partir da adoção de determinadas práticas. Portanto, o levantamento das práticas e dos respectivos instrumentos vigentes na entidade permite avaliar a qualidade da governança exercida.

10. A partir das observações da equipe, percebe-se que faltam instrumentos que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à boa governança e à consequente boa gestão do setor de aquisições. Nesse contexto, constatou-se que não há instrumentos que auxiliem a seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições e não há estudo contendo a avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal da área. Por outro lado, a UFPA criou código de ética próprio aplicável à alta administração e demais servidores. Embora exista comissão de ética designada, esta não promoveu reuniões, nem traçou plano de trabalho no período auditado. Por fim, verificou-se que a alta administração não fixou objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem os respectivos mecanismos de controle.

11. Com relação à estratégia, a situação apresenta-se semelhante: faltam à UFPA instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições.
12. Assim, foi verificado que a instituição não dispõe de documentos para estabelecer a estratégia de terceirização de serviços, a política de compras, a política de estoques, a política de compras conjuntas e a política de sustentabilidade, com definição dos requisitos de sustentabilidade aplicáveis aos produtos a serem adquiridos. Apesar de a instituição ter adotado a “Agenda de Compras”, calendário anual de compras, e política de estoques mínimos, baseada na utilização de ata de registro de preços, observa-se que tais instrumentos não se constituem em instrumentos de governança, ou seja, capazes de indicar as diretrizes estabelecidas pela alta administração para o setor e assim estruturar sua atividade.
13. Também não existem normativos descrevendo as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, bem como do dirigente máximo da universidade em relação às aquisições. Ademais, não há corpo colegiado (ex. comitê, conselho) designado para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições.
14. No que se refere ao controle, foram examinadas as práticas relativas à gestão de riscos, à existência de canais para recebimento de denúncias, à função de auditoria interna e à *accountability* (prestação de contas e responsabilização), esta sob a perspectiva da divulgação das decisões e documentos relacionados à atividade do setor de aquisições. Como resultado, também foram constatadas deficiências nos três quesitos.
15. Foi verificado que a UFPA não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores nessa matéria e não realiza gestão de riscos das aquisições.
16. A universidade mantém setor de Ouvidoria para recebimento de denúncias acerca de desvios de conduta de servidores e colaboradores, mas não dispõe de funcionalidade que permita emitir relatório de denúncias realizadas no exercício 2013 e a correspondente listagem de processos administrativos instaurados.
17. Com relação à auditoria interna, foi apurado que a universidade conta com unidade específica, ligada diretamente ao Conselho Universitário. Todavia, foi constatado também que a Auditoria Interna da UFPA realizou atividades de gestão (emissão de pareceres em processos de contratação) em 2013. Além disso, a unidade declarou que não se encontra sistematizado o monitoramento das providências adotadas em decorrência das recomendações de órgãos de controle interno e externo, assim como não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização.
18. As questões relativas à *accountability* também demandam aperfeiçoamento. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet. Igualmente, não é feita a publicação da agenda do gestor principal das aquisições. Por fim, verificou-se que, conquanto os relatórios de gestão sejam divulgados na internet, não se procede à publicação da decisão quanto ao mérito da prestação de contas anual.
19. Com base nesses resultados, conclui-se que a UFPA vem-se deparando com deficiências na implementação de mecanismos e práticas de governança na área de aquisições.

III - Gestão

20. Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), a gestão “é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo **planejamento, execução, controle, ação**, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” [grifo não original].
21. Neste trabalho, a gestão das aquisições foi avaliada a partir do exame dos instrumentos de planejamento, de gestão de pessoas e de padronização dos processos de trabalho da área.
22. Como enfatizado pela equipe, o planejamento das aquisições deveria gerar um plano anual de aquisições a fim de fundamentar a elaboração da proposta orçamentária anual e possibilitar o

acompanhamento. No entanto, foi constatado que a universidade não possui o referido plano. A já mencionada “Agenda de Compras” consiste em calendário contendo a programação anual de aquisições elaborada com base na vigência dos registros de preços. Como tal agenda não expressa a vinculação das aquisições ao plano estratégico institucional, fica evidenciada a fragilidade da prática adotada.

23. Outro aspecto relacionado ao planejamento trata da necessidade de contar com um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), de forma a definir as práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos, bem como os respectivas responsabilidades, ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento. O trabalho revelou a inexistência do instrumento na UFPA e a consequente realização de contratações sem a inclusão de requisitos de sustentabilidade.

24. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que a organização não dispõe de documento contendo o mapeamento das competências necessárias ao exercício das atribuições na área de aquisições. A UFPA informou que não há plano de capacitação anual para a área de compras e contratações de serviços, porém regularmente realiza eventos de capacitação e envia servidores para participação em cursos e treinamentos promovidos por outras instituições. Diante das informações e das evidências apresentadas, a equipe entendeu restarem caracterizadas deficiências na capacitação de servidores, especialmente de fiscais de contrato e pregoeiros.

25. No tocante aos processos de trabalho relacionados às licitações e contratos, buscou-se verificar se haveria sistematização dos procedimentos de aquisição mediante a definição formal do processo de trabalho e o estabelecimento de minutas, especificações técnicas, listas de verificação e procedimentos para elaboração de estimativas de preços. Segundo apurado pela auditoria, não há documento interno estabelecendo o processo de trabalho relacionado à atividade de aquisições (planejamento da aquisição, seleção do fornecedor e gestão do contrato). Quanto aos documentos padronizados, a equipe verificou a deficiência no estabelecimento de padrões, pois logrou colher apenas especificações técnicas para contratações frequentes e minutas de editais e contratos.

26. Diante do exposto, pode-se concluir que há deficiências nos instrumentos de planejamento, de gestão de pessoas e de processo de trabalho da área de aquisições da UFPA, o que pode impactar negativamente a qualidade da gestão do setor.

IV - Conformidade das Contratações

27. Neste tópico, a equipe de auditoria avaliou a conformidade de aspectos específicos relacionados à contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas. Os resultados se constituem na demonstração prática dos efeitos das falhas de governança e de gestão.

28. Em síntese, foram constatadas as seguintes deficiências na etapa de preparação das referidas contratações:

a) a contratação de serviços de motorista foi realizada sem que houvesse prévio levantamento de mercado para definir e justificar o tipo de solução adequada às necessidades da instituição;

b) o termo de referência da contratação de serviços de limpeza e conservação apresentou estimativa das quantidades do material e equipamentos a serem empregados na prestação de serviços, porém não documentou o estudo realizado;

c) a organização adotou produtividade diferente da estabelecida na IN 6/2013 em decorrência de suas necessidades específicas, mas não incluiu no processo de contratação a memória de cálculo/estudo técnico utilizado para definir a produtividade da mão de obra;

d) embora tenha afirmado que a definição do tamanho das áreas objeto de limpeza foram obtidas por meio das plantas arquitetônicas dos prédios construídos, os respectivos documentos e/ou justificativas não foram juntados ao processo de contratação;

e) a organização não realizou pesquisa de preços documentada ou o fez de forma inadequada, pois baseada apenas em consulta a empresas, para contratação de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada;

f) o processo de contratação de serviços de vigilância não avaliou a possibilidade de ser efetuado o parcelamento, ou não, da solução a ser contratada pela instituição;

g) a organização não possui Plano de Trabalho, elaborado para subsidiar a terceirização dos serviços de transporte, vigilância e de limpeza, nos termos da IN SLTI 2/2008, art. 6º, 3º;

h) a universidade não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

29. No tocante às licitações e à execução dos contratos, foram observadas as deficiências que se seguem:

a) a organização não prevê que pessoa ou comissão designada, distinta do fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado;

b) os contratos de prestação de serviços de limpeza e vigilância não contêm cláusulas de penalidades vinculadas ao cumprimento das obrigações contratuais;

c) a UFPA não realiza a checagem da relação nominal anexa à guia de recolhimento de verbas trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores terceirizados com o pessoal que presta serviços nas dependências da instituição, nem adota outras alternativas de fiscalização administrativa;

d) os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância não foram definidos com base em estudos técnicos;

e) a organização não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, deixando-os inclusos como itens do posto de trabalho;

f) o Edital do Pregão 33/2011 (vigilância) continha a exigência de vistoria prévia em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993;

g) no Contrato 02/2013 (vigilância), a planilha de custos e formação de preços (PCFP) contém parcela referente à reciclagem, incluída sem amparo legal, visto que tal parcela já estaria coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário;

h) não foram designados os prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual dos serviços de limpeza e vigilância;

i) a universidade não dispõe de relatório de fiscalização dos contratos, o que caracteriza falha na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, uma vez que a ausência de registros impossibilita a aplicação de penalidades por falhas na sua execução;

j) a instituição não conta com mecanismos que permitam verificar a efetiva prestação dos serviços ou o recebimento dos materiais nos contratos de vigilância e limpeza;

k) as garantias apresentadas continham cláusulas excludentes para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pelas contratadas;

l) a organização não verificou, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação;

m) a UFPA não realiza a verificação quanto à correspondência entre os recolhimentos realizados pelas contratadas e os colaboradores vinculados aos contratos de prestação de serviços de limpeza e conservação e vigilância;

n) a instituição não concluiu as providências para revisar todos os contratos objeto da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011, desconhecendo a economia geral obtida;

o) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação;

p) a universidade não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor;

q) a UFPA não adota uma lista de verificação padrão para atesto da execução dos serviços prestados pelas contratadas;

r) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais, em especial, antes das repactuações.

30. Como fica evidenciado, foram constatadas deficiências no planejamento das aquisições, na gestão de contratos e na implementação de controles internos.

V - Apreciação Geral - Conclusões

31. Segundo a equipe de fiscalização, “a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela Universidade Federal do Pará ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas”.

32. Ponto de destaque refere-se à atuação da auditoria interna da universidade. A equipe entendeu que as deficiências observadas no setor seriam “uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas no relatório”. Nesse contexto, citou-se o achado no sentido de que a auditoria interna vem recebendo a incumbência de realizar tarefas de cogestão (e. g. emissão de pareceres em processos de contratações específicos), em vez de cumprir o papel de avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização.

33. Concluiu-se, assim, que “a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFPA é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.”

34. Por sua vez, o confronto entre as respostas registradas no Questionário Perfil Governança das Aquisições-Ciclo 2013 (TC-025.068/2013-0) com a situação efetivamente observada revelou divergência em 16 dos 51 itens/subitens presentemente avaliados.

35. Por haver fundamentação em elementos reunidos ao longo do trabalho, acolho as conclusões do relatório de auditoria.

36. Acrescento que o levantamento das causas apontadas para as deficiências de governança e gestão constatadas indica, como preponderante, a falta de cultura organizacional quanto a práticas de governança, gestão de riscos, planejamento, adoção de processos de trabalho e sistematização de procedimentos. Note-se que a solução do problema envolve a capacitação de servidores e o empenho da alta administração em adotar instrumentos de governança e gestão. Somente a partir da adoção de tais medidas estarão criadas as condições para formação e consolidação da cultura organizacional sobre o tema.

37. As providências constantes da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria situam-se, pois, nesse contexto.

VI - Proposta de Encaminhamento

38. Conforme enfatizado no relatório, as deficiências nos instrumentos de governança e gestão elevam as chances da ocorrência de situações passíveis de afetar negativamente as aquisições e a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização. Para mitigar tais riscos, foram formuladas pela equipe de auditoria recomendações e determinações a serem encaminhadas à UFPA.

39. No tocante às recomendações, apenas deixo de acolher o item 7.1.1.1 do relatório, que se refere à adoção de procedimento para disciplinar a forma de acesso às funções-chave do setor de aquisições. Entendo que a escolha dos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança se insere no campo da discricionariedade do gestor e envolve a aferição de uma multiplicidade de fatores, nem todos traduzíveis em enunciados de normas. Assim, em consonância com julgados proferidos em outros trabalhos congêneres (e.g. Acórdão 105/2015-Plenário), penso que seja providência suficiente para solucionar o problema a proposta de recomendação no sentido do estabelecimento de um modelo

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

40. A recomendação proposta no item 7.1.1.29 pode também ser complementada com orientação para o estabelecimento de outros padrões, como listas de verificação para os procedimentos da consultoria jurídica e da fase de julgamento das licitações (item 3.17 do relatório).

41. As demais recomendações podem ser acatadas com pequenos ajustes de redação.

42. Já com relação às determinações, cumpre dar destaque aos itens 7.2.8 e 7.2.9 do relatório de auditoria.

43. No item 3.31 do relatório, foi registrado que, no Contrato 02/2013 (vigilância), a planilha de custos e formação de preços (PCFP) conteria parcela referente à reciclagem, incluída sem amparo legal, visto que tal parcela já estaria coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário. Os itens 7.2.8 e 7.2.9 da proposta de encaminhamento sugeriram, respectivamente, determinações para que a UFPA adotasse medidas com vistas à alteração da planilha e à recuperação dos valores indevidamente pagos.

44. Segundo avalio, tais medidas não poderiam ser adotadas de pronto, uma vez que a parcela constou do edital da licitação (fls. 34-peça 16) e integra o respectivo contrato. Cabe, portanto, realizar a prévia oitiva da instituição e da empresa contratada, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno.

45. Por fim, observo que, no item 5-Conclusão, subitens 642 e 644 do relatório de auditoria, constaram propostas de determinação que não foram incorporadas à proposta de encaminhamento da equipe e que, além disso, divergem daquelas lançadas em campo próprio junto aos respectivos achados. Como os subitens 642 e 644 apresentam-se desconformes com o restante do relatório, optou-se por entender que se constituíram em lapso de edição e, assim, desconsiderá-los.

46. Anoto que outros pontos levantados neste relatório terão tratamento específico por ocasião dos trabalhos de consolidação da FOC.

Feitas as considerações cabíveis, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de julho de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

ACÓRDÃO Nº 1679/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-022.392/2014-9
2. Grupo: II – Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Carlos Edilson de Almeida Maneschy, Reitor (CPF 066.166.902-53).
4. Unidade: Universidade Federal do Pará (UFPA).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex/PA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Pará (UFPA) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. recomendar à Universidade Federal do Pará (UFPA), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. realize avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.1.2. promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento relativas ao código de ética adotado;

9.1.3. adote mecanismos de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;

9.1.4. aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;

9.1.5. estabeleça formalmente:

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

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

9.1.5.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.1.5.4. mecanismos a serem adotados pela alta administração para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.6. estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.1.6.1. estratégia de terceirização;

9.1.6.2. políticas de compras;

9.1.6.3. política de estoques;

9.1.6.4. políticas de sustentabilidade;

9.1.6.5. política de compras conjuntas.

9.1.7. estabeleça em normativos internos:

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

9.1.7.2. as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;

- 9.1.8. avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;
- 9.1.9. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- 9.1.10. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- 9.1.11. realize gestão de riscos das aquisições;
- 9.1.12. mantenha funcionando e divulgue os canais (telefone, e-mail, endereço e ouvidoria) por meio dos quais se possa fazer diretamente e de forma sigilosa denúncias acerca de fatos relacionados a aquisições;
- 9.1.13. observe as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;
- 9.1.14. em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Auditoria Interna, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;
- 9.1.15. aprove e publique um plano anual de trabalho para a unidade de auditoria interna;
- 9.1.16. defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades;
- 9.1.17. adote sistema de monitoramento para acompanhar o cumprimento das recomendações proferidas pela unidade de auditoria interna;
- 9.1.18. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização;
- 9.1.19. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições;
- 9.1.20. avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet;
- 9.1.21. publique na sua página na internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
- 9.1.22. publique na internet a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições;
- 9.1.23. execute processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:
- 9.1.23.1. elaboração, com a participação de representantes dos diversos setores da organização, de 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 aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;
- 9.1.23.2. aprovação pela mais alta autoridade da organização do plano de aquisições;
- 9.1.23.3. divulgação do plano de aquisições na internet, e
- 9.1.23.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;
- 9.1.24. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;
- 9.1.25. expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;
- 9.1.26. elabore o Plano Anual de Capacitação, contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;
- 9.1.27. adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação;

- 9.1.28. defina um processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada uma das aquisições, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;
- 9.1.29. estabeleça e adote:
- 9.1.29.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
 - 9.1.29.2. minutas de editais e contratos;
 - 9.1.29.3. listas de verificação para os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
 - 9.1.29.4. procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações, e
 - 9.1.29.5. padrões quanto ao conteúdo e formato das informações que devem ser publicadas na internet, em atenção à Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV;
- 9.1.30. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
- 9.1.30.1. realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c);
 - 9.1.30.2. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;
 - 9.1.30.3. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;
 - 9.1.30.4. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - 9.1.30.5. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;
 - 9.1.30.6. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - 9.1.30.7. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1ª) é tecnicamente viável dividir a solução? 2ª) é economicamente viável dividir a solução? 3ª) não há perda de escala ao dividir a solução? e 4ª) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?;
 - 9.1.30.8. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não;
- 9.1.31. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, na etapa de planejamento:
- 9.1.31.1. mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;
 - 9.1.31.2. no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;
 - 9.1.31.3. nas cláusulas de penalidades, o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;
- 9.1.32. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:
- 9.1.32.1. manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.32.2. estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.32.3. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.1.32.4. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.32.5. verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação;

9.1.32.6. 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:

9.1.32.6.1. 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;

9.1.32.6.2 das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às 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);

9.1.32.7. documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

9.1.33. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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

9.1.33.1.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”);

9.1.33.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”);

9.1.33.2. sejam as multas atreladas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

9.1.33.3. seja definido o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.1.33.4. seja definido o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

9.1.33.5. seja definida a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.1.33.6. seja definido o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

9.1.33.7. sejam definidas as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.1.33.8. sejam estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

9.1.34. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos:

9.1.34.1. exigência, antes do início da execução contratual, de designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.1.34.2. registro de todas as ocorrências relativas à execução contratual;

9.1.34.3. aplicação das penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição;

9.1.34.4. a cada prorrogação contratual, verificação se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação;

9.1.35. estabeleça no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, modelos de lista de verificação para:

9.1.35.1. atuação da consultoria jurídica na emissão dos 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 de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.1.35.2. atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

9.1.35.3. listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

9.2. determinar à UFPA, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. conclua a elaboração do seu Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

9.2.2. em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP nº 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização;

9.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do Contrato 75/2012, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (transportar pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes;

9.2.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “f” e art. 7º, § 4º, antes da contratação de serviços de transporte, limpeza e conservação e vigilância, na elaboração de edital para licitação com vistas a substituir os contratos vigentes, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.2.4.1. o estudo e a definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

9.2.4.2. a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente;

9.2.5. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do Contrato 2/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I;

9.2.6. em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos de transporte, vigilância e limpeza, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique plano de trabalho;

9.2.7. em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, nas contratações que vierem a substituir os Contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza externa); 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - limpeza áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), bem como do processo 021.205/2014 - nova licitação para contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação para áreas internas, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7,

9.1.8 e 9.1.9) e a possibilidade de contratação de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS;

9.2.8. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento ao Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida;

9.2.9. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

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

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

9.2.9.3. justificativa da decisão no caso das recomendações cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da UFPA e da empresa contratada por meio do Contrato 2/2013 a respeito da inclusão de parcela referente à reciclagem na planilha de custos e formação de preços (PCFP), sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário;

9.4. dar ciência à UFPA sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a ausência de vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada, constatadas nas especificações dos objetos dos Contratos 33/2010 (processo 025.991/2008 - Limpeza áreas externa); 53/2009 (Processo 25.992/2008-41 - Limpeza - áreas internas) e 2/2013 (processo 017.419/2011 - vigilância), descumpe o princípio da eficiência, e

9.4.2. o item 10.4.15, constante do edital do Pregão Eletrônico 33/2011 (contratação de vigilância armada e desarmada), contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, encontra-se em desacordo com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

10. Ata nº 27/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/7/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1679-27/15-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLD CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral