

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-023.246/2014-6

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional

Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Federal do Ceará - UFC

Responsável: Jesualdo Pereira Farias (CPF não informado)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL – FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). FISCALIZAÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES E DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. ATUAÇÃO DIDÁTICA E PREVENTIVA. DETERMINAÇÕES, CIÊNCIA E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO, SEM PREJUÍZO DO MONITORAMENTO EM PROCESSO PRÓPRIO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Universidade Federal do Ceará - UFC estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. Acerca da fiscalização empreendida, de seus resultados e do encaminhamento então proposto, passo a transcrever os trechos considerados relevantes do Relatório de Auditoria constante da peça 86, com os eventuais ajustes de forma julgados pertinentes:

### “1. APRESENTAÇÃO

1. Em 27/03/2013, por meio da Ata 9 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), foi autorizado o Plano de Controle Externo de 2013/2014, contemplando 49 linhas de ação que impactam diretamente dez objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal (PET-TCU) 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 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 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 pelo Núcleo de Aquisições Logísticas da Secex/CE na Universidade Federal do Ceará (UFC).

## **2. INTRODUÇÃO**

### **2.1.**

#### **Deliberação**

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman (peça 6), proferido no âmbito do TC-016.816/2014-5. No referido despacho, foi aprovada a sistemática geral da FOC, tendo a auditoria objeto deste relatório sido realizada em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário.

11. O referido acórdão 2269/2014-TCU-Plenário, de 27/8/2014, autorizou a Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC nos contratos de aquisições públicas de bens e serviços, conforme Proposta de Ação de Controle da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog/Coestado, objetivando avaliar se as práticas de governança e a gestão de aquisições adotadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) estão de acordo com a legislação pertinente e aderentes às boas práticas.

#### **2.2 Visão geral do objeto**

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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 contratadas 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

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

18. 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 Universidade Federal do Ceará 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.

19. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização e a fim de avaliar a aderência da Universidade Federal do Ceará às melhores práticas de governança e de gestão das aquisições, foram elaboradas doze questões de auditoria, agrupadas neste relatório em sete temas, conforme ilustra a tabela a seguir:

Temas	Questões de Auditoria (Q1 a Q12)
Liderança	Q1 - As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Estratégia	Q2 - As práticas de estratégia contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Controle	Q3 - As práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
Planos	Q4 - O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
Pessoas	Q5 - A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
Processos	Q6 - Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
Conformidade dos contratos	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? (Sisg)

Temas	Questões de Auditoria (Q1 a Q12)
	Q9 - O Edital, incluindo o Termo de Referência e a minuta de Contrato, 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 a 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?

#### 2.4. Metodologia

20. 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’.

21. 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 de auditoria 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.

22. 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.

23. 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 EA 1/2014-TCU/Secex/CE, de 5/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 1).

24. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio do Ofício de Requisição EA 4/2014-TCU/Secex/CE (peça 9).

25. 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 UFC.

26. 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.

27. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício EA 1/2015-Secex/CE (peça 10), 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. Em resposta, a UFC remeteu as peças 43 a 85, cujas considerações foram avaliadas e geraram ajustes no relatório preliminar.

28. Solicitou-se, inclusive, 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 (peça 11) foram incorporadas ao relatório.

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

30. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, podendo 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 se opta, 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>.

31. 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.

32. 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 uma Resolução do CNJ, que não é cogente à UFC, utilizou-se o critério para fundamentar uma recomendação.

33. 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.

34. 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.

35. 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**

36. Não houve, por parte dos auditados, a imposição de qualquer limitação ou restrição aos trabalhos desta equipe.

### **2.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)**

37. O VRF alcançou o montante de R\$ 46.181.483,06. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 65/2012 (limpeza), 160/2013 (transporte) e 10/2013 (vigilância), fiscalizados nesta auditoria.

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

## **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

### **Liderança**

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

40. 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.

41. 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.

42. 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 (A1)**

#### Situação encontrada:

43. 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 são selecionados por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

44. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que não realiza tal processo.

#### Causas:

45. O gestor informa que a possível causa é a impossibilidade legal. Esclarece que os cargos de chefia são de livre nomeação e exoneração (CF/88). Adita que o PCCTAE (Lei 11.091) não dispõe de cargo específico para aquisições, como pregoeiro, fiscal de contrato e técnico legislativo (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Critérios:

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

48. Gespública, item 6.1 – B (Decreto 5.378/2005).

Evidências:

49. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 8).

Conclusão da equipe:

50. 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:

51. Recomendar à UFC que discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial à 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 na área de aquisições (A2)**

Situação encontrada:

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

53. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que não realiza tal processo, mas pretende adotar esta prática.

Causas:

54. O gestor informou que a possíveis causas são a impossibilidade legal e a ausência de orientação. Esclarece que as avaliações dos cargos técnico-administrativos são iguais para todos os setores, em atenção irrestrita aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Adita que não houve sinalização por quaisquer órgãos de controle ou normativos para tal adoção compartmentada de avaliações específicas para servidores envolvidos com aquisições (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

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

Evidências:

58. Resposta ao item A.2 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 8).

Conclusão da equipe:

59. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições em termos quantitativo e de qualificação de pessoal.

Proposta de encaminhamento:

60. Recomendar a organização que realize avaliação quantitativa e qualitativa de 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 liderança organizacional (A4)**

Situação encontrada:

61. 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.

62. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que não estabeleceu objetivos, indicadores, metas de desempenho, mecanismos de gestão de riscos e de controle, em relação aos objetivos da gestão de aquisições.

63. Afirmou que apenas aprovou plano de auditoria contemplando trabalho de avaliação de controles internos na área de aquisições e que avalia os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria na área de aquisições, garantindo que fossem adotadas as providências cabíveis (tópicos 7 e 8 do item A9 do Questionário).

64. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 1/2014-TCU/Secex/CE (peça 1), a UFC apresentou o Ofício 156/2013/GR/UFC e a Solicitação de Auditoria 82/2013 (peça 12).

65. Entretanto, os documentos apresentados não demonstram a avaliação de controles internos na área de aquisições. Não há como avaliar os objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem tampouco controlar o alcance das metas (aquisições).

66. O Plano de Desenvolvimento Institucional não traz objetivos e indicadores para a organização como um todo, nem faz referência específica à função de aquisições (peça 13). O Manual de Procedimentos de Compras e Contratações não avalia o desempenho da unidade de gestão aquisições (peças 13-14).

#### Causas:

67. O gestor não considerou deficiência quanto a este aspecto, informando que havia manuais e normas internas disciplinando a questão e que o volume de licitações e contratações bem sucedidas seria mais uma evidência da inexistência da deficiência.

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Critérios:

69. Gespública, itens 1.6 e 2.2.

70. IFAC, item 102.

#### Evidências:

71. Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017 da UFC, Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, Solicitação de Auditoria 82/2013 e Ofício 156/2013/GR/UFC (peças 12-14).

#### Conclusão da equipe:

72. A UFC não estabelece objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem tampouco mecanismos de controle do alcance das metas.

#### Proposta de encaminhamento:

73. Recomendar a organização 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**

74. A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se a estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições.

75. 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.

76. 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 viés.

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

### **3.4 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (A5)**

#### Situação encontrada:

78. 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) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

79. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que não estabeleceu estratégias de terceirização, política de sustentabilidade, nem política de compras conjuntas.

80. Afirmou que possuía apenas política de compras e política de estoques, apresentando os links dos manuais de compras e contratações e de gestão de materiais e patrimônio (Memo 667/2014/PRADM/UFC, peça 17).

#### Causas:

81. O gestor informou que não havia deficiência quanto ao estabelecimento de diretrizes, tendo em vista que há manuais de licitações, manuais de patrimônio e almoxarifado, Plano de Desenvolvimento Institucional, todos disponíveis no site [www.ufc.br](http://www.ufc.br) (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Critérios:

83. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1 (sustentabilidade)

#### Evidências:

84. Resposta da UFC ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8) e Memorandos 667/2013/PRADM/UFC e 104/2014/DC/UFC (peça 17).

#### Conclusão da equipe:

85. A UFC 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) política de sustentabilidade;

c) política de compras conjuntas.

#### Proposta de encaminhamento:

86. Recomendar a organização que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

a) estratégia de terceirização;

b) política de sustentabilidade;

c) política de compras conjuntas.

### **3.5. - Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições (A6)**

#### Situação encontrada:

87. 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.

88. Em resposta enviada ao TCU, a UFC declarou que haveria tais normativos internos (peça 8).

89. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 1/2014-TCU/Secex/CE (peça 1), a UFC apresentou a Estrutura Organizacional da Pró-Reitoria de Planejamento e o Memo 107/2014/DC/UFC (peças 18-21).

90. O Manual de Procedimentos de Compras e Contratações (peça 14), o Manual de Licitações, o Manual de Patrimônio e Almoxarifado e o Organograma da Pró-Reitoria de Administração, disponíveis no sítio [www.ufc.br](http://www.ufc.br) estabelecem atribuições por áreas.

91. Entretanto, tais documentos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos, tais como pregoeiros e fiscais de contratos, com respeito às aquisições.

92. 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.

93. Em resposta enviada ao TCU, a UFC declarou que não estabeleceu referidas competências, atribuições e responsabilidades (peça 8).

94. Foi informado, ainda, que a UFC disporia de controles internos para monitorar os atos delegados, de acordo com a resposta ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE (Memorando 116/2014/DC/UFC (peça 23, p. 6). Entretanto, a documentação apresentada refere-se ao Memorando 107/2014/DC/UFC e à Portaria 2955/2013 (peça 20, p. 1-3 e 5 que não evidenciam tais controles internos.

#### Causas do achado:

95. O gestor informou que não haveria deficiências em relação a este tópico. Portanto, não apresentou causas pela deficiência apontada neste achado (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

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

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

99. Falta de envolvimento formal da alta administração nas decisões relativas às aquisições (efeito potencial).

#### Critérios:

100. Princípio da segregação de funções e princípio da prudência.

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

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

#### Evidências:

103. Resposta ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (Estrutura Organizacional da Pró-Reitoria de Planejamento e Memo 107/2014/DC/UFC) (peças 18-21).

104. Resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU-Secex/CE, Portaria 2955/2013, Manuais de Procedimentos e Compras, Manuais de Licitação, Manual de Patrimônio e Almoxarifado e o Organograma da Pró-Reitoria de Administração, disponíveis no sítio [www.ufc.br](http://www.ufc.br) (peças 14, 20-23).

Conclusão da equipe:

105. A UFC não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, bem como não dispõe de controles internos para monitorar os atos delegados

Proposta de encaminhamento:

106. Recomendar à UFC 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, em especial dos pregoeiros e fiscais de contratos.

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

**3.6. – Deficiências na instituição de instâncias colegiadas para aquisições (A7)**Situação encontrada:

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

108. Em resposta enviada ao TCU (Ofício 837/2013-GR, peça 8), a UFC declarou que não designou formalmente referido corpo colegiado.

Causas do achado:

109. O gestor, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou possíveis causas para a não designação formal de corpo colegiado responsável por auxiliar a UFC nas decisões relativas às aquisições (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

112. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 073.

Evidências:

113. Resposta da UFC ao item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, Ofício 837/2013-GR (peça 8).

Conclusão da equipe:

114. A Alta Administração da UFC não designou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

115. Recomendar à UFC 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 o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

**Controle**

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

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

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

118. 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 das decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição;

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

### **3.7. - Deficiências na gestão de risco das aquisições (A8)**

#### Situação encontrada:

120. 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;

121. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que:

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

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

c) adota parcialmente a prática de realizar gestão de riscos das aquisições.

122. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 1), a UFC apresentou o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT 2013 (peça 25, p. 2-17), com avaliações de riscos (alto/moderado/baixo).

123. Entretanto, a documentação contempla apenas parametrizações de risco (alto, moderado, baixo), em função de resultado de atividades da auditoria interna, não espelhando gestão de riscos das aquisições consideradas críticas.

124. A título de exemplificação, no que tange a aquisições, o PAINT 2013 retrata de forma genérica, quanto aos procedimentos licitatórios (item 19), a informação ‘alto risco’, e quanto à execução contratual (item 20), a informação ‘alto risco’ em razão da possibilidade de detecção de disfunções com possibilidade de falhas nos controles das fiscalizações, sem apresentar qualquer detalhamento adicional quanto à gestão desses riscos.

#### Causas:

125. O gestor informa que a possível causa para as deficiências na gestão de risco na área de aquisições é a pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Critérios:

127. Gespública, item 1.1 – C.

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

#### Evidências:

129. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8).

130. Ofício 58/2014/AUGER/UFC em resposta ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 24).

131. Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT 2013 (peça 25, p. 2-17).

#### Conclusão da equipe:

132. A UFC não estabelece 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:

133. Recomendar a organização que:

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

**3.8. - Deficiências na função de auditoria interna (A10)**

Situação encontrada:

134. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 contém 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?

135. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que:

a) a unidade de auditoria interna não emite pareceres em processos de contratações específicos;

b) a unidade de auditoria interna, no último ano, não executou trabalhos de avaliação de gestão de riscos.

Causas do achado:

136. O gestor informa que a possível causa para a deficiência na função de auditoria é a falta de pessoal (peça 11).

137. Aduziu que, considerando o volume de recursos orçamentários da UFC (superior a R\$ 1 bi), a composição de 10 servidores na auditoria interna é extremamente insuficiente para a implantação plena das funções de auditoria interna legalmente instituídas (conformidade de licitações, compras diretas, folhas de pagamento e atos de pessoal, avaliação de cumprimento de metas do governo).

Efeitos/Consequências do achado:

138. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de riscos e controles (real).

Critérios:

139. Acórdão 1.074/2009 – Plenário, item 9.1.2.

140. IIA - The Institute of Internal Auditors. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais, itens 1120, 2100 e 2120.

Evidências:

141. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8).

Conclusão da equipe:

142. A unidade de auditoria interna não realiza trabalhos de avaliação de governança e de gestão de riscos da organização.

Proposta de encaminhamento:

143. Recomendar à organização que inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização.

**3.9. - Deficiências em *accountability* (A11)**

Situação encontrada:

144. 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 proferidas 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.

145. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC respondeu SIM para os itens a), b) e c).

146. Como evidência, solicitada por meio do Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 1), a UFC apresentou a Instrução Normativa 28/1999, o Manual de Procedimentos Disciplinares, a Lei 12.813/2013 (LAI) e o Memo 667/2014/PRADM/UFC (peças 17, 26, 27, 28 e 29).

147. Entretanto, tais dispositivos não trazem diretrizes próprias para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, nem a determinação para que seja publicada a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Ademais, não há publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.

#### Causas do achado:

148. O gestor informa que as possíveis causas para a deficiência em *accountability* são pouca cultura com respeito a riscos e controles e falta de pessoal.

149. Além disso, destaca que há disparidade entre o volume de recursos orçamentários da UFC (superior a R\$ 1 bi) e o quantitativo de servidores destinados à função. A organização não apresentou estudo acerca do quantitativo necessário para cada setor.

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

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

#### Crítérios:

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

153. Lei 12.813/2001, art. 11 c/c art. 2º.

154. Portaria CGU 262/2005, artigo 2º.

#### Evidências:

155. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8).

156. Ofício 58/2014/AUGER/UFC em resposta ao Ofício 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 24) e Instrução Normativa 28/1999, o Manual de Procedimentos Disciplinares, a Lei 12.813/2013 (LAI) e o Memo 667/2014/PRADM/UFC (peças 17, 26, 27, 28 e 29).

#### Conclusão da equipe:

157. A UFC não estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet.

158. A organização não determinou a publicação da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet.

#### Proposta de encaminhamento:

159. Recomendar a organização 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 a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

c) publique na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.

#### **Planos**

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

161. Planejamento é princípio fundamental da administração pública e sobre este componente buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições contemplando um plano contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano.

Tal instrumento deveria ser utilizado para a elaboração da proposta orçamentária anual e para o respectivo acompanhamento.

162. 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 permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

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

### **3.10. - Deficiências no processo de planejamento das aquisições (A12)**

#### Situação encontrada:

164. Os itens D.2 e D.2.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições para o período mínimo de um ano.

165. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC respondeu que não executa referido processo com o plano de aquisições, mas que pretende adotá-lo.

166. Em resposta aos Ofícios EA 1/2014 e 4/2014, a UFC apresentou documentação alusiva a serviços de tecnologia da informação (Portaria UFC/GR 2035, peça 30, p. 3) com ratificação do item D.2 quanto às soluções de TI (peça 23, p. 2) e solicitações de autorização de compra de materiais (peça 23), não evidenciando um plano de aquisições anual da UFC.

#### Causas do achado:

167. O gestor não apresentou causas para a deficiência no processo de planejamento das aquisições. Explicitou que a existência de manuais variados, recém atualizados e publicados, das diretrizes de aquisições no Plano de Desenvolvimento Institucional demonstram escorreito planejamento. Ademais, informou que, historicamente, havia alta eficiência na execução do orçamento anual (disponível em Siafi Gerencial), além dos recentes julgamentos pela regularidade das contas pelo TCU (peça 11).

168. No entanto, a documentação apresentada não comprova a existência de plano anual de aquisições, como já preliminarmente afirmado no item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, tendo em vista que há regras e diretrizes para as aquisições, sem conter, pelo menos, e para cada aquisição, a descrição do objeto, a quantidade e o valor estimados, os objetivos estratégicos operacionalizados pela aquisição.

#### Efeitos/Consequências do achado:

169. Realização de aquisições sem vinculação ao PEI (efeito potencial).

170. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (efeito real).

171. Realização de aquisições sem prazo adequado para planejamento (efeito potencial).

172. Falta de recursos previstos no orçamento para a realização da aquisição (efeito potencial).

173. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial)

#### Critérios:

174. Gespública, item 2.2 – implementação das estratégias.

#### Evidências:

175. Resposta ao item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8).

#### Conclusão da equipe:

176. A organização não executa processo de planejamento das aquisições com a aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano.

#### Proposta de encaminhamento:

177. Recomendar à UFC que execute processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, 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 a aquisição, programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;

- b) aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
- c) divulgação do plano de aquisições na internet;
- d) acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de desvios.

### **3.11 - Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS (A13)**

#### Situação encontrada:

178. 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 permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

179. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que elaborou plano de ação para adotar a prática.

180. Como evidência, solicitada por meio do Ofício de Requisição EA 01/2014 (peça 1), a UFC apresentou o Processo 24006/13-64 contemplando o Plano de Logística Sustentável da Universidade Federal do Ceará elaborado por Comissão Gestora (peça 31). Segundo informações colhidas junto à Auditoria Interna, referido PLS ainda não foi aprovado, não sendo apresentada sua publicação.

181. O PLS da UFC contempla diretrizes sobre práticas de sustentabilidade, mas sem realização de monitoramentos e avaliações periódicas, ante a ausência de aprovação.

#### Causas do achado:

182. O gestor não apresentou possíveis causas para a não aprovação do PLS (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

183. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito real).

184. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

#### Critérios:

185. Lei 8.666/1993, art. 3º *caput*.

186. Decreto 7.746/2012, art. 16.

187. IN SLTI 10/2012, art. 12, 13 e 14.

#### Evidências:

188. Resposta ao item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 8).

189. Processo 24006/13-64 - PLS (peça 31).

#### Conclusão da equipe:

190. A organização possui minuta do Plano de Gestão de Logística Sustentável, mas sem aprovação pela autoridade competente e sem a respectiva publicação.

#### Proposta de encaminhamento:

191. Determinar à UFC que:

a) em atenção ao Decreto 7.746/2012, artigo 16, aprove o Plano de Logística Sustentável da UFC;

b) em atenção à IN SLTI 10/2012, artigo 12, publique no seu sítio na internet o PLS-UFC após aprovado;

c) em atenção à IN SLTI 10/2012, artigos 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS.

#### **Pessoas**

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

193. Quanto a 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.

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

### **3.12. - Deficiências no mapeamento das competências necessárias à função de aquisições (A15)**

#### Situação encontrada:

195. O item E.1 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.

196. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que adota parcialmente a prática.

197. Em resposta ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE, a UFC apresentou como evidência, por meio do Memorando 107/2014/DC/UFC (peça 20), as atribuições do Departamento de Licitação (Ofício 58/2014/AUGER/UFC, peça 24).

198. Entretanto, o presente questionamento não se refere às áreas de aquisições e sim às competências das pessoas para o desempenho das funções-chave da área de aquisições (gestão de pessoas).

#### Causas do achado:

199. A UFC apresentou como possíveis causas para a deficiência no mapeamento das competências necessárias à função de aquisições a falta de capacitação adequada. Ressaltou que as definições formais e prévias de competências específicas para a área de aquisições demanda capacitação gerencial especial (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

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

#### Critérios:

202. Decreto 5.707/2006, artigo 1º, inciso III.

203. Resolução CNJ 111/2010, artigo 2º, inciso II.

#### Evidências:

204. Respostas ao item E-1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 8).

205. Ofício 58/2014/AUGER/UFC, Memorando 107/2014/DC/UFC e atribuições do Departamento de Licitações (peças 20 e 24).

#### Conclusão da equipe:

206. A organização não identificou nem definiu as competências necessárias para o desempenho das funções básicas da área de aquisições.

#### Proposta de encaminhamento:

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

### **3.13. - Deficiência na capacitação de servidores na função de aquisições (A16)**

#### Situação encontrada:

208. O item E.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

209. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que existe a referida política de capacitação. Em atendimento ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE, a UFC apresentou como

evidência (Ofício 58/2014/AUGER/UFC, peça 24), por meio do Memorando 667/2014/PRADM/UFC (peça 17), os *links* do manual de compras e contratações e do manual de gestão de materiais e patrimônio.

210. Entretanto, o presente questionamento também se refere a uma política de capacitação para os servidores da área de aquisições. Não identificamos plano de capacitação anual aprovado para os servidores da função de aquisições, nem mecanismos de acompanhamento da execução das capacitações.

211. Os itens E.4.4 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se os pregoeiros, fiscais e gestores de contratos recebem treinamento específico para a condução de pregões, atividades de fiscalização e gestão de contratos, periodicamente.

212. Em resposta enviada ao TCU (peça 8), a UFC declarou que adota integralmente a prática em relação aos pregoeiros, mas que pretende adotar em relação aos fiscais e gestores de contratos.

213. Em resposta ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE, a UFC apresentou como evidência (Ofício 58/2014/AUGER/UFC, peça 24), por meio do Memorando 107/2014/DC/UFC (peça 20), os certificados dos cursos realizados pelos pregoeiros emitidos mais recentemente (peça 21, p. 15-35).

214. Verifica-se que há apenas treinamentos periódicos dos pregoeiros, mas não há treinamentos em relação aos fiscais e gestores dos contratos.

Causas do achado:

215. A UFC apresentou como possíveis causas para a deficiência na capacitação de servidores na função de aquisições a falta de pessoal e o grande volume de trabalho associado, sobrecarregando os servidores e obstando uma mais incisiva capacitação (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

217. Decreto 5.707/2006, artigos 2º e 5º.

218. Portaria MP 208/2006, artigo 2º, I, e artigo 4º.

219. Gespública, item 6.2 – Capacitação e Desenvolvimento.

Evidências:

220. Resposta aos itens E-3, E-4.4 e E-4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 e ao Ofício EA 1/2014/TCU/Secex/CE (peça 8).

221. Ofício 58/2014/AUGER/UFC, Memorando 107/2014/DC/UFC e Memorando 667/2014/PRADM/UFC, Certificados de Cursos de Pregoeiros e Manuais de Compras e Contratações e de Gestão de Materiais e Patrimônio (peças 14, 17, 20, 21 e 24).

Conclusão da equipe:

222. A organização não possui Plano Anual de Capacitação dos servidores que integram a área de aquisições, sem, inclusive, efetivar treinamento periódico dos fiscais e gestores de contratos da área de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

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

224. Recomendar à organização que, quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições e adote mecanismos para acompanhar a execução do referido Plano.

**Conformidade das contratações**

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

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

### **3.14. - Deficiências no levantamento de mercado (A19)**

#### Situação encontrada:

227. Atualmente o serviço de transporte de pessoal da UFC é realizado por meio de contratação de motoristas e de veículos terceirizados, já incluindo a manutenção e abastecimento dos carros. Não há utilização de motoristas do quadro da UFC, nem de veículos próprios da Universidade.

228. A terceirização dos serviços de transporte da UFC não foi precedida de estudos técnicos preliminares com o levantamento de mercado visando a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar (produtos, fornecedores, fabricantes, etc.) e que atendessem à necessidade de transportar pessoas (peças 22 e 23, p. 4).

#### Causas do achado:

229. Não realização de estudos técnicos preliminares.

230. De acordo com a organização, as possíveis causas para a deficiência no levantamento de mercado são a ausência de orientação e a falta de capacitação adequada. Aduziu-se que o grande volume de trabalho associado à falta de pessoal sobrecarrega os servidores, obstando uma mais incisiva capacitação (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Crítérios:

232. Lei 8.666/93, art. 6º, inc. IX, alínea c.

#### Evidências:

233. Respostas ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, Despacho 23/2014/DAG/UFC-Infra e Planilha de Evidências (peças 22 e 23, p. 4).

#### Conclusão da equipe:

234. Não foi realizado, previamente à terceirização da contratação de serviços de transporte, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

#### Proposta de encaminhamento:

235. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), 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 forma de prestação de serviço utilizada (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c).

236. Determinar à UFC que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato 160/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação para a prestação de serviços de transportes, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e 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.

### **3.15. - Deficiências na estimativa de quantidades de materiais (A20)**

#### Situação encontrada:

237. Por meio do Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, foi solicitado à UFC que apresentasse estudo para estimar a quantidade de material e de equipamentos para a contratação de serviços de limpeza e conservação.

238. Em resposta, a UFC informa que o valor estimado destinado a materiais e equipamentos corresponde a 12% dos custos de um posto de serviço de limpeza, tendo como base a IN 06/MPOG que alterou partes da IN 2/MPOG, conforme procedimento adotado no Pregão 124/2014 em andamento (peça 23, p. 4).

239. Ademais, a UFC adita que, após a prestação dos serviços de limpeza, a empresa contratada apresenta mensalmente a comprovação do material utilizado, através de notas fiscais dos seus fornecedores (peça 23, p. 4).

240. Não foi formalizado um estudo técnico para definir a quantidade estimada de material e equipamentos utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação (peça 22).

241. Além disso, a organização não realiza controle gerencial sobre a quantidade de material utilizada atualmente na prestação dos serviços de limpeza e conservação, a fim de que manter uma base de informações para estimar de forma mais precisa as quantidades nas futuras contratações desse serviço. 242. A apresentação mensal de notas fiscais dos fornecedores não é, por si só, comprovação fidedigna do material efetivamente utilizado.

Causas do achado:

243. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

244. Utilização das especificações de outras contratações sem análise crítica.

245. De acordo com a organização, não haveria deficiência na estimativa das quantidades de materiais, ante a baixa incidência de aditivos de valor. Entretanto, é de se frisar que a ausência de aditivos de valor podem representar, em potencial, quantitativos de materiais superiores aos efetivamente necessários.

Efeitos/Consequências do achado:

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

247. Inexecução dos serviços de limpeza pela subestimativa do material necessário (potencial).

Critérios:

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

Evidências:

249. Resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, Despacho 23/2014/DAG/UFC-Infra e Planilha de Evidências (peças 22 e 23).

Conclusão da equipe:

250. A organização não realizou estudo técnico preliminar para estimar da melhor forma possível 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.

251. Além disso, não há um controle gerencial sobre a quantidade de material utilizada atualmente na prestação dos serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento:

252. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos:

1) na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de materiais 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;

2) na etapa de fiscalização técnica do contrato:

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

### **3.16. - Deficiências na definição dos postos de trabalhos (A21)**

#### Situação encontrada:

253. Por meio do Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça XXX), foi solicitado à UFC que apresentasse:

a) estudo para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação;

b) estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância;

c) documento que defina o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação.

254. Em resposta ao Ofício EA 4/2014, a organização informou que haveria método documentado, no que tange à limpeza e conservação, para a definição da quantidade e tipo de postos de trabalho (planilha de evidências, peça 22).

255. Apresentou, para tanto, documentação tratando apenas do cálculo dos quantitativos de postos de trabalho em função da área física a ser limpa, em atendimento ao artigo 43 da IN MPOG 2/2008 e conforme explicitado nos itens 2.2 a 2.7 e 15 do Termo de Referência – PE 124/2014 (peça 35).

256. Não foi formalizado estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação. Foram utilizados os índices de produtividade da mão de obra constantes da IN SLTI 2/2008.

257. Não estão documentadas experiências adquiridas em contratações anteriores, nem o estabelecimento de rotinas de serviço para definir ou reavaliar a produtividade adotada.

258. A definição do tamanho das áreas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação está suportada em plantas dos prédios da UFC e em relatórios da Coordenadoria de Projetos e Obras (peça 23). Foram apresentadas apenas planilhas contendo as áreas dos prédios que embasaram as quantidades de postos de trabalho.

259. A organização não estimou a quantidade de postos com base na produtividade, mas sim com base no tamanho da área a ser limpa.

260. Quanto à vigilância, a UFC/DAG informou que haveria método documentado para definir as quantidades e tipos de postos de vigilância. No entanto, não foram apresentadas evidências acerca dos cálculos e metodologia que levaram à obtenção do número de postos de trabalho, sendo apresentados, a título de método documentado, apenas o Edital 11/2013 e Termo de Referência (peças 32 e 33) contendo relação de postos e tipos.

261. Não foi apresentado estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de posto de trabalho de vigilância. De acordo com o Departamento de Atividades Gerais, para alocação de vigilantes em turno/posto/quantitativo, procede-se a uma visita *in loco* aos setores demandados, com verificação das ocorrências registradas.

262. Ainda em relação à vigilância, não foi realizado estudo visando a otimizar os postos de vigilância, de forma a substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público.

263. Segundo a UFC/DAG, haveria estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12x36h que ficam ociosos nos finais de semana. A título de exemplificação, a UFC/DAG citou o Posto de Acesso principal do Campus do Pici, que funciona ininterruptamente e deve ser do tipo 12x36h, e o Posto de Acesso de veículos do CHII, que possui um movimento excessivo entre 7h e 21h de segunda a sexta-feira e deve ser do tipo 44h semanais.

264. No entanto, não foram apresentados estudos para definir os diferentes turnos, sendo utilizado o turno específico de acordo com a necessidade desejada na prática.

#### Causas do achado:

265. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

266. A UFC informou que a possível causa para a deficiência na definição dos postos de

trabalho é a pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

268. Aditivos contratuais para acréscimo de postos de trabalho sem justificativa válida (efeito real).

Crítérios:

269. Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f e art. 7º, § 4º.

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

271. IN SLTI/MPOG 02/2008, art. 43, parágrafo único (limpeza) e art. 49, inc. I e artigo 51-A (vigilância).

Evidências:

272. Resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 23 e 35).

273. Planilha complementar em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

274. Edital e Termos de Referências (contratos de limpeza e vigilância) (peças 32, 33 e 34).

Conclusão da equipe:

275. A instituição não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação.

276. A instituição não apresentou estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de posto de trabalho de vigilância.

277. Não estão documentadas experiências adquiridas em contratações anteriores, nem o estabelecimento de rotinas de serviço para definir ou reavaliar a produtividade adotada.

278. Em relação à vigilância, não foi realizado estudo visando a otimizar os postos de vigilância, de forma a substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público.

279. Embora identificadas ações corretivas, não foi realizado estudo para definir os diferentes turnos, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12x36h que ficam ociosos nos finais de semana.

Proposta de encaminhamento:

280. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos:

1) na etapa de 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;

2) na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

281. Determinar à UFC que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f, e artigo 7º, parágrafo 4º, antes de eventual prorrogação do contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

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

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

282. Determinar à UFC que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato de vigilância em vigor, ou da elaboração de edital para

licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com o objetivo de:

a) definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I.

### **3.17. - Deficiências na estimativa de preços (A22)**

#### Situação encontrada:

283. A metodologia utilizada pela organização para as estimativas de preços consiste em pesquisas realizadas no comprasnet e tendo como referência os resultados das convenções coletivas e das planilhas de custos e formação de preços (PCFP), com o fito de obter os custos de mão de obra para a prestação dos serviços de limpeza e vigilância (salário e demais benefícios dos profissionais que deverão ser contratados, bem como a repercussão desses valores nos insumos e impostos).

284. As comprovações apresentadas se restringiram à apresentação de valores contidos nos Termos de Referência dos Editais, mas sem indicar a metodologia de pesquisa utilizada ou a realização de consultas ao mercado para verificar a adequação dos valores estimados.

285. Em relação aos materiais de limpeza, não há pesquisas acerca dos custos, tendo em vista que a organização utiliza percentual de 12% por área sobre o valor a ser contratado, atendendo ao limite estabelecido na IN MPOG 02.

#### Causas do achado:

286. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

287. A UFC informou que a possível causa para a deficiência na estimativa de preços é a pouca cultura com respeito a riscos e controles e a dificuldade de respostas no mercado às consultas, antes da publicação da IN MPOG 5/2014 (peça 11).

#### Efeitos/Consequências do achado:

288. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito potencial).

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

#### Critérios:

290. Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f.

291. IN SLTI 5/2014, art. 2º.

292. Acórdão TCU Plenário 4.695/2012, item 9.2.6.3.

#### Evidências:

293. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

#### Conclusão da equipe:

294. A organização realizou pesquisa de preço inadequada para a contratação dos serviços de limpeza e vigilância e não realiza pesquisa de preços para os materiais de limpeza e conservação.

#### Proposta de encaminhamento:

295. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

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

### **3.18. - Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução (A23)**

#### Situação encontrada:

296. Não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar as contratações dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada, sem qualquer análise acerca da economicidade e competitividade.

297. O Departamento de Atividades Gerais pertencente à Superintendência de

Infraestrutura da UFC apenas apresentou entendimento de que é mais racional a contratação global dos serviços de limpeza e vigilância para a toda a UFC, tendo em vista tanto a redução do valor final como a facilidade para o remanejamento de postos entre seus diversos *campi*, caso necessário, de acordo com o Despacho 23/2014/DAG/UFC-Infra, em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 23, p. 4).

298. Acresceu que a necessidade dos serviços de terceirização para serviços auxiliares na UFC justifica-se pela sua crescente demanda, aliada à não mais existência desse tipo de contratação na forma direta pela Administração Pública (peça 23, p. 4).

299. Cada uma dessas contratações foi realizada pela UFC para atender a toda a estrutura universitária, localizadas em Fortaleza e no interior do Estado do Ceará, sem considerar a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou um outro critério de parcelamento.

Causas do achado:

300. Ausência de estratégia de contratação.

301. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

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

303. A UFC informou que a possível causa para a deficiência na justificativa para o parcelamento ou não da solução é o desconhecimento sobre o tema.

304. Aditou que a avaliação da possibilidade de parcelamento é realizada, porém não formalizada e não autuada no processo (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

307. Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º.

309. Lei 9.784/1999, art. 2º, inciso VII.

Evidências:

310. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

311. Despacho 23/2014/DAG/UFC-Infra (peça 23).

Conclusão da equipe:

312. A organização não apresentou justificativas técnicas para o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância.

Proposta de encaminhamento:

313. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 atentando 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? A)

**3.19. - Inexistência de Plano de Trabalho (A24)**

Situação encontrada:

314. Em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, a UFC informou que não há plano de trabalho para terceirização de atividades referentes às prestações de serviços de limpeza, vigilância e transporte (peça 22).

Causas do achado:

315. Deficiência no estabelecimento de diretrizes para as aquisições.

316. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

317. A UFC não apresentou possíveis causas para o presente achado.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

319. Decreto 2.271/1997, artigo 2º.

320. IN SLTI 2/2008, artigo 6º, § 3º.

Evidências:

321. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

322. Despacho 23/2014/DAG/UFC-Infra (peça 23).

Conclusão da equipe:

323. A organização não possui plano de trabalho para terceirização de atividades referentes às prestações de serviços de limpeza, vigilância e transporte.

Proposta de encaminhamento:

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

### **3.20. - Deficiências nos requisitos de qualidade (A26)**

Situação encontrada:

325. A organização apresentou como requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação o Acordo de Nível de Serviço - ANS e Formulários de Avaliação Qualitativa, conforme anexos ao Edital do Pregão Eletrônico 243/2011 (peça 22 e 37, p. 29-33).

326. Como critérios objetivos de avaliação da qualidade e processo de aferição dos serviços de limpeza, a UFC apresentou o referido ANS contemplando fichas de acompanhamento dos diversos tipos de serviços, com parametrizações conceituais (ótimo, bom, regular, insuficiente e nada) e percentuais de redução dos valores das notas fiscais a serem pagas.

327. Em relação à vigilância, a UFC informou que não há Acordo de Nível de Serviços. Não há, portanto, requisitos ou critérios de qualidade para avaliar a prestação dos serviços.

328. Tal situação impossibilita a organização verificar objetivamente se os serviços de vigilância estão sendo prestados adequadamente pela contratada e pode caracterizar as contratações como uma mera intermediação de mão de obra terceirizada (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II).

Causas do achado:

329. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

330. A UFC informou que as possíveis causas para a deficiência nos requisitos de qualidade são desconhecimento sobre o tema e a falta de pessoal (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

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

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

Critérios:

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

336. Decreto 2.271/1997, artigo 3º, § 1º.

337. IN SLTI 02/2008, art. 11.

338. CF, art. 37 (princípio da eficiência).

Evidências:

339. Planilha - Resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

340. Termo de Referência ao Edital 243/2011 e anexos – limpeza (peça 37).

Conclusão da equipe:

341. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de vigilância.

Proposta de encaminhamento:

342. Dar ciência à UFC sobre a seguinte impropriedade, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências 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, constatadas nas especificações do objeto do Contrato 10/2013 (vigilância), afronta a Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º e IN SLTI 2/2008, art. 11.

**3.21 - Deficiências nos requisitos de sustentabilidade (A27)**Situação encontrada:

343. Em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, a organização informou que não utiliza produtos de limpeza e conservação que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Anvisa (peça 22).

344. Aduziu que não adota medidas para evitar o desperdício de água tratada. Também não utiliza equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento, nem realiza programa interno de treinamento de seus empregados nos meses iniciais de execução contratual para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos.

345. Outrossim, não é realizada separação dos resíduos recicláveis e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

346. Portanto, a UFC não definiu requisitos de sustentabilidade para a contratação dos serviços de limpeza e conservação.

347. Registre-se que o PLS da UFC ainda não foi aprovado e publicado (item 3.11 deste relatório).

Causas do achado:

348. Ausência de um Plano de Logística Sustentável – PLS.

349. Falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

Efeitos/Consequências do achado:

350. Dano ao meio ambiente provocado pela utilização de práticas inadequadas na execução dos serviços de limpeza (potencial);

351. Desperdício de recursos naturais (potencial).

Critérios:

352. Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*.

353. IN SLTI 1/2010, art. 6º.

354. IN SLTI 2/2008, art. 42, inciso III.

Evidências:

355. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22).

Conclusão da equipe:

356. A organização não definiu requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza.

Proposta de encaminhamento:

357. Determinar à UFC que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III.

### **3.22. - Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo (A28)**

#### Situação encontrada:

358. Da análise dos contratos de limpeza e vigilância, e, em resposta à planilha referente ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, constatou-se que não há previsão para que o fiscal do contrato produza termo circunstanciado de recebimento provisório, atestando a realização do serviço. Apenas o fiscal do contrato procede à conferência do cumprimento das obrigações prestadas para fins de atestar a nota fiscal apresentada, conforme item 5 dos Termos de Referência (PE 243/2011 e PE 11/2013, peças 33 e 37).

359. Não há, portanto, previsão para participação de pessoa, que não o fiscal 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'.

360. A UFC informou que o procedimento de segregação dos recebimentos provisórios e definitivos é adotado de forma parcial, pois, no caso de obras, o recebimento definitivo é realizado por comissão especial.

361. 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:

362. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

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

364. Fiscal do contrato dispense maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço) e consequente recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

Critérios:

365. Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a' e 'b'.

Evidências:

366. Planilha anexada ao Ofício EA 4/2014/TCU-Secex/CE (peça 22).

367. Item 5 dos Termos de Referência (PE 243/2011 e PE 11/2013, (peças 33 e 37)

Conclusão da equipe:

368. A UFC 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.

Proposta de encaminhamento:

369. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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:

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 execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b').

**3.23. - Deficiências nas cláusulas de penalidades (A29)**

Situação encontrada:

370. Da análise dos contratos de limpeza e vigilância, e, em resposta à planilha referente ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22), constatou-se que o contrato de prestação de serviços de limpeza (65/2012, P21547/11) da UFC contempla cláusulas de penalidades pela não execução de qualquer obrigação prevista no Edital, Contrato e Projeto, a exemplo da cláusula 12.2.1

371. O referido contrato estabelece, ainda, penalidades acerca de falta de apresentação de comprovantes de pagamento de empregados, ausência de uniformes, falta de substituições de empregados, descumprimento de normas de segurança, número inferior de empregados, não fornecimento de benefícios aos empregados.

372. As cláusulas de penalidades não se referem especificamente à entrega ou prestação de serviços individualmente e com a qualidade requerida, de acordo com o modelo de execução do objeto. Contudo, a aferição de conformidade pode ser realizada pelas fichas de acompanhamento e pelo Acordo de Nível de Serviço (ANS) previstos no referido contrato.

373. Em relação ao contrato de vigilância, as cláusulas de penalidades também não estão vinculadas com cada obrigação individualmente. Em decorrência, não há como aferir a

conformidade específica dos serviços a serem executados (ficha de acompanhamento e/ou acordos de nível de serviço - ANS), de acordo com as sanções administrativas previstas no Edital 11/2013, itens 20.1 a 20.13 (peça 32, p. 85-86).

Causas do achado:

374. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

375. A UFC informou que a possível causa para a deficiência nas cláusulas de penalidades é a impossibilidade legal, uma vez que as penalidades permitidas na Lei 8.666/1993 são adotadas pela entidade, não havendo previsão legal para a instituição de outras modalidades (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

376. Impossibilidade de aplicar penas à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato (efeito real).

Critérios:

377. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade.

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

Evidências:

379. Planilha anexada ao Ofício EA 4/2014/TCU-Secex/CE (peça 22).

380. Cláusulas 12.2.1 a 12.2.11 do Contrato 65/2012 – Limpeza (peça 38, p. 9-10).

381. Itens 20.1 a 20.13 do Edital 11/2013 - vigilância (peça 32, p. 85-86).

Conclusão da equipe:

382. A organização não definiu cláusulas de penalidade que contemplem todas as obrigações previstas para a prestação dos serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

383. Recomendar à UFC, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, que inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever, no modelo de gestão do contrato, 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.

**3.24. - Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa (A30)**

Situação encontrada:

384. A organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância, utilizando-se da conta vinculada para depósito das obrigações trabalhistas sem considerar a relação custo/benefício da operacionalização desse mecanismo de controle.

385. Os Contratos 65/2012 e 10/2013 não fazem menção expressa à conta vinculada, mas o Edital alusivo ao futuro contrato de limpeza contempla a conta vinculada. No Edital 11/2013 – vigilância, há expressa menção à conta vinculada. Além disso, as informações colhidas junto à UFC revelam que a instituição prevê a retenção de valores a serem depositados em conta vinculada.

386. Ressalte-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1 e item 4 do voto), o TCU condenou a utilização de prática análoga, acolhendo posição do Banco do Brasil

em sede de recurso (o banco argumentou, e o TCU acolheu o argumento de que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração).

387. 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.

388. 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:

389. Orientação da AGU para utilização da conta vinculada.

390. A UFC, em resposta ao questionamento da equipe da auditoria, informou que as possíveis causas para a ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa são a impossibilidade legal e a falta de pessoal (peça 11).

391. Aditou que há baixo quantitativo de pessoal na área de fiscalização devido às baixas remunerações, inexistência de cargo específico, associados à alta responsabilidade da função.

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

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

#### Critérios:

394. Princípio da eficiência.

395. Decreto-lei 200/1967, artigo 14.

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

397. Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara.

#### Evidências:

398. Item 19.9 do Edital 11/2013 (peça 32, p.84).

#### Conclusão da equipe:

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

#### Proposta de encaminhamento:

400. Determinar à UFC que, em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, antes da eventual prorrogação dos contratos 10/2013 e 65/2012, ou da licitação com vistas a substituí-los, 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.

### **3.25. - Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (A31)**

#### Situação encontrada:

401. Por meio do Ofício de Requisição EA 4/2014 (peça 9), foi solicitado à UFC que

apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos Editais alusivos aos serviços de limpeza e vigilância.

402. Em sua resposta (peça 22), a UFC apenas informou que foram incluídas nos editais de limpeza e vigilância diversas exigências de índices, mas não apresentou uma avaliação prévia quanto à necessidade de inclusão, ou não, dos índices adotados como critérios de habilitação econômico-financeira.

403. 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:

404. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

405. Falta de cultura de gestão de riscos.

Efeitos/Consequências do achado:

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

407. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

Critérios:

408. Princípio da eficiência.

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

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

Evidências:

411. Resposta ao Ofício EA 4/2014 (peça 23, p. 5 e 9) e Planilha de evidências anexa (peça 22).

Conclusão da equipe:

412. 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:

413. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

**3.26. - Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços (A32)**

Situação encontrada:

414. Da análise dos processos de contratação de limpeza e vigilância e com base na resposta apresentada pela UFC ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE (peça 22), identificamos que foram fixados os preços máximos global e unitário (postos de trabalho) admitidos para a contratação. Contudo, o preço máximo unitário não está definido com base em memória de cálculo documentada nos autos.

415. Frise-se que a UFC não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade.

416. A organização também não fixou preço máximo aceitável para os materiais utilizados na prestação dos serviços de limpeza, utilizando-se do percentual de 12% em atenção à IN MPOG 2/2008.

Causas do achado:

417. Deficiências na estimativa de preços.

418. A UFC, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, informou que as

possíveis causas para a deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços são a impossibilidade legal, tendo em vista que os critérios de aceitabilidade são prescritos exhaustivamente na Lei 8666/1993 (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

421. Lei 8.666/1993, art. 40, inciso X, e art. 48, inc. II.

Evidências:

422. Termo de Referência - Pregão 243/2011 - Criart (peça 37).

423. Contrato 65/2012 – Criart (PE 243/2011, (peça 38)

424. Edital 243/2011 P 21547/11 (peça 37)

425. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014 (peça 22).

426. Contrato 10/2013 – Serviarm (peça 36).

Conclusão da equipe:

427. A organização não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade.

428. A organização também não fixou preço máximo aceitável para os custos dos materiais utilizados na prestação dos serviços de limpeza.

Proposta de encaminhamento:

429. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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.

**3.27. - Ausência de designação formal dos atores da fiscalização (A37)**

Situação encontrada:

430. Por meio do Ofício de Requisição EA 4/2014-Secex/CE (peça 9), foi solicitado à UFC que apresentasse documentos de designação dos prepostos das contratadas para representá-las na execução dos contratos 10/2013 - vigilância e 65/2012 – limpeza, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

431. Em resposta (Ofício 75/2014-Auger e Planilha de evidências, peças 22 e 23), conforme Ofício 217-14/DAG/UFC-Infra (peça 39) e após reunião mantida com os responsáveis pelo Departamento de Atividades Gerais – DAG, verificou-se que não está identificada nos autos designação formal dos responsáveis e de seus substitutos eventuais pela fiscalização e acompanhamento dos contratos de limpeza e de vigilância, embora haja previsão legal na Cláusula 11.1 do Contrato 65/2012 e na Cláusula Décima Primeira do Contrato 10/2013. Não há registro de designação formal para os prepostos das empresas contratadas.

432. Não há registro de que a UFC tenha se utilizado de empregado terceirizado, vinculado ao contrato, como preposto para representar a contratada, o que não seria 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.

Causas do achado:

433. Deficiência no processo de gestão do contrato.

434. A UFC, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, não apresentou as possíveis causas para a ausência de designação formal dos atores da fiscalização, afirmando que todos estariam designados por portaria, o que não se coadunou com o presente achado de auditoria (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

436. Lei 8.666/93, arts. 67 e 68.

Evidências:

437. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE (peças 22 e 23).

438. Ofício 75/2014/Auger (peça 23).

439. Ofício 217-14/DAG/UFC-Infra (peça 39).

Conclusão da equipe:

440. Quanto à gestão dos contratos de limpeza e vigilância, há ausência de designação dos responsáveis e respectivos substitutos eventuais pela fiscalização dos contratos, bem como dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual.

Proposta de encaminhamento:

441. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

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

### **3.28 - Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados (A39)**

Situação encontrada:

442. Por meio do Ofício de Requisição EA 4/2014-Secex/CE (peça 9), foi solicitado à UFC que apresentasse a relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho e os mecanismos que permitam rastrear os serviços executados e os materiais utilizados (limpeza), tais como relatórios de fiscalização, registro de ponto, rondas periódicas, em relação aos contratos de limpeza e vigilância, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

443. Em resposta (Ofício 75/2014-AUGER e planilha de evidências, peças 22 e 23), conforme Ofício 217-14/DAG/UFC-Infra, peça 39) e após reunião mantida com os responsáveis pelo Departamento de Atividades Gerais – DAG, foram apresentados apenas a folha de pagamento e o livro de ocorrências. Não há relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho de limpeza, nem foram apresentados relatórios de fiscalização dos serviços de vigilância ou limpeza.

444. Conforme já abordado no item 3.14 do presente Relatório:

(...) a UFC informa que o valor estimado destinado a materiais e equipamentos corresponde a 12% dos custos de um posto de serviço de limpeza, tendo como base a IN 6/MPOG que alterou partes da IN 2/MPOG, conforme procedimento adotado no Pregão 124/2014 em andamento (...)

(...) a UFC adita que, após a prestação dos serviços de limpeza, a empresa contratada apresenta mensalmente a comprovação do material utilizado, através de notas fiscais dos seus fornecedores (...)

(...) não foi formalizado um estudo técnico para definir a quantidade estimada de material e equipamentos utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação (...)

(...) a organização não realiza controle gerencial sobre a quantidade de material utilizada atualmente na prestação dos serviços de limpeza e conservação, a fim de que manter uma base de informações para estimar de forma mais precisa as quantidades nas futuras contratações desse serviço.

A apresentação mensal de notas fiscais dos fornecedores não é, por si só, comprovação fidedigna do material efetivamente utilizado. (...)

445. Portanto, a UFC não apresentou evidências acerca da adoção de mecanismos que permitam rastrear os materiais utilizados (controle de estoque dos produtos).

446. Ressalte-se que o rastreamento dos serviços torna-se dificultado, ante a existência de apenas um fiscal para limpeza e um fiscal para vigilância, incumbidos de todos os demais serviços de seus setores (Ofício 217-14/DAG/UFC-Infra, peça 39), e diante da magnitude da instituição.

Causas do achado:

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

448. A UFC informou que a possível causa para a ausência de mecanismos para rastrear os serviços realizados/material utilizado é o grande volume de trabalho associado à falta de pessoal, sobrecarregando servidores e obstando uma mais incisiva capacitação (peça 11).

Efeitos/Consequências do achado:

449. Dificuldade ou impossibilidade de justificar os pagamentos efetuados (real).

Critérios:

450. Lei 4.320/1964, artigo, 63, § 1º, II.

451. Lei 8.666/1993, artigo 67, § 1º.

452. Decreto 2.271/1997, artigo 6º.

453. Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, item 9.1.1.

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

Evidências:

455. Planilha em resposta ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE (peça 22).

456. Ofício 75/2014/Auger (peça 23).

457. Ofício 217-14/DAG/UFC-INFRA (peça 39).

Conclusão da equipe:

458. Quanto à gestão dos contratos de limpeza, não há relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho, nem mecanismos que permitam rastrear os serviços executados nem os materiais utilizados.

Proposta de encaminhamento:

459. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

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

**3.29. - Deficiências na garantia contratual (A41)**

Situação encontrada:

460. Por meio do Ofício de Requisição EA 4/2014-Secex/CE (peça 9), foi solicitada à UFC a apresentação das apólices alusivas às garantias dos contratos de limpeza e de vigilância, bem como informações acerca das atualizações dos valores das garantias em decorrência dos ajustes contratuais (acréscimos e repactuações).

461. Em resposta, a Divisão de Gestão de Contratos, Atas e Convênios da UFC informou que, nos contratos de limpeza (65/2012) e vigilância (10/2013), os valores iniciais das garantias (R\$ 517.422,27 – limpeza e R\$ 428.284,80 - vigilância), previstas nas respectivas Cláusulas Quarta e Sexta dos referidos contratos, não são atualizados a cada acréscimo ou repactuação, conforme Memorando 690/2014/DGCAC, de 31/10/2014 (peça 40).

462. Frise-se que não foram aplicadas medidas corretivas e penalidades junto às contratadas pela situação apontada.

Causas do achado:

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

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

466. Lei 8.666/93, art. 66.

467. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.4.

468. Contrato 65/2012, cláusula quarta e Contrato 10/2013, cláusula sexta.

Evidências:

469. Contrato 65/2012 – Limpeza (peça 38).

470. Contrato 10/2013 – Vigilância (peça 36).

471. Memo 690/2014/DGCAC (peça 40).

Conclusão da equipe:

472. As garantias contratuais relativas aos contratos dos serviços de limpeza e vigilância não foram atualizadas após os acréscimos e repactuações contratuais.

Proposta de encaminhamento:

473. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controle internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais e a não atualização de valores de garantias decorrentes de aditivos contratuais.

**3.30. - Não comprovação da manutenção das condições de habilitação (A42)**Situação encontrada:

474. De acordo com a planilha de evidências (peça 22) apresentada em resposta ao Ofício EA 4/2014/Secex/CE, as verificações, a cada prorrogação dos contratos de limpeza e vigilância, da manutenção das condições das contratadas, se limitaram a comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista das empresas contratadas e as penalidades registradas no Sicaf, não abrangendo os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnico-operacional.

475. A organização não verificou, portanto, a cada prorrogação dos contratos de limpeza e vigilância, se as contratadas mantinham as condições de habilitação econômico-financeira e técnica-operacional exigidas à época da licitação.

Causas do achado:

476. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação.

477. Inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato.

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

Efeitos/Consequências do achado:

479. Contratada não tem condições econômica e financeira para manter a execução do contrato (potencial).

Critérios:

480. Lei 8.666/93, art. 55, XIII.

Evidências:

481. Planilha de evidência em atendimento ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE (peça 22).

Conclusão da equipe:

482. A organização não verificou, a cada prorrogação dos contratos de limpeza e vigilância, se as contratadas mantinham as condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

Proposta de encaminhamento:

483. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

**3.31. - Fiscalização administrativa executada sem avaliação de risco (A43)**Situação encontrada:

484. Conforme informações inseridas da planilha de evidência apresentada em atendimento ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE, a organização não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa.

485. O Departamento de Atividades Gerais – DAG informou que não adota o procedimento por amostragem diante dos riscos legais, empreendendo fiscalização exaustiva em relação às contribuições previdenciárias, FGTS, obrigações trabalhistas (pagamento de salários e benefícios).

Causas do achado:

486. Ausência de cultura de gestão de riscos.

487. A UFC informou, em resposta ao questionamento da equipe de auditoria, que a possível causa para a ausência de avaliação de risco na extensão da fiscalização administrativa é a pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

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

489. Relação custo-benefício da fiscalização desfavorável (real).

Critérios:

490. Decreto-lei 200/1963, artigo 14.

491. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.9.

Evidências:

492. Informações inseridas da Planilha de Evidência em atendimento ao Ofício EA 4/2014-Secex/CE (peça 22).

Conclusão da equipe:

493. A organização não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa.

Proposta de encaminhamento:

494. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

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

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido 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) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

**3.32. - Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior (A46)**Situação encontrada:

495. O Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, determinou à SLTI do MPOG que

orientasse os órgãos a ele vinculados a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.

496. Em atendimento ao Ofício EA 4/2014/TCU/Secex/CE, a UFC apresentou a planilha de ressarcimento das desonerações a partir de novembro de 2011 (peça 40, p. 4-11), destacando os valores totais revisados (R\$ 3.982.627,25 – contratos da PRADM e R\$ 140.030,17 – contratos dos *campi*), mas sem registro de valores restituídos.

497. Apesar das diversas medidas já adotadas pela UFC (Memorando 25/15/DCEO, de 27/1/2015, peça 40, p. 5-7), em função da desoneração referente à parcela de contribuição previdenciária prevista no Plano Brasil Maior, ainda não foi obtido êxito em relação à renegociação dos contratos elencados na peça 40 (p. 9-11), em razão de diversas dificuldades operacionais enfrentadas pela UFC, englobando em síntese, a falta de poder de polícia por parte da Universidade em apreço, mudanças de gestão, carga laboral e ausência de setor específico para tratar do assunto.

498. Não há prazo definido para conclusão dos trabalhos.

#### Causas do achado:

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

#### Efeitos/Consequências do achado:

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

#### Critérios:

501. Lei 12.546/2011, art. 2º.

502. Decreto 7.828/2012, art. 2º.

503. Lei 8.666/1993, art. 65, § 5º.

504. Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1.

505. Mensagens Comunica 080337, 080338 e 080339 e orientações da SLTI.

#### Evidências:

506. Memos 50/2015/PRADM/UFC (peça 40, p. 4) e 38/2015/PRADM/UFC (peça 40, p. 8).

#### Conclusão da equipe:

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

#### Proposta de encaminhamento:

508. Determinar à UFC 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 as 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, e as providências para reaver os valores pagos a maior.

### **3.33. - Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo (A49)**

#### Situação encontrada:

509. 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 gestão dos contratos. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste no estabelecimento de padrões que sirvam de referencial para a atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização do contrato.

510. No item F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta, com respeito a padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu

suas próprias listas de verificação para a atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos, em relação aos recebimentos provisório e definitivo do objeto contratual.

511. Em resposta enviada (Ofício 837/2013-GR, peça 8), a organização informou não estarem definidas as listas de verificação com vistas a padronização da atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo.

512. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade alusiva à atuação dos atores envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos, em relação aos recebimentos provisório e definitivo do objeto contratual, e os atos são praticados *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:

513. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

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

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

517. Lei 8.666/1993, art. 115.

518. Princípio da eficiência.

Evidências:

519. Ofício 837/2013-GR (peça 8).

Conclusão da equipe:

520. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo relativos aos contratos de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

521. Recomendar à UFC que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato 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.

#### **4. COMENTÁRIOS DO GESTOR**

522. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício de Requisição EA/TCU/Secex/CE 1/2015 (peça 10), 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.

523. Em resposta, a Auditoria Geral da Universidade Federal do Ceará remeteu o Ofício 18/2015/Auger/UFC (peça 43), apresentando as seguintes considerações em relação à inconsistência apontada no item 3.8 do presente relatório (deficiência na função de auditoria interna):

Ressalte-se que, nos termos do Acórdão 3457/2014-Plenário do TCU, o qual versa sobre a atuação da Auditoria Interna da UFC, a gestão de riscos desta Instituição Federal de Ensino Superior como um todo ainda é bastante incipiente, motivo pelo qual não é possível a este órgão de controle interno avaliar a gestão de riscos, conforme se observa abaixo:

‘64. Quanto à gestão de riscos da Ifes, a equipe de auditoria constatou que é realizada pela administração. No entanto, observou que tal gestão é muito incipiente, inexistindo procedimentos e padrões uniformizados. Foi observado, ainda, pela equipe que a Audin empreende uma análise específica dos riscos que envolvem as ações constantes do Paint. Ante a precariedade da gestão de riscos da Ifes e diante de sua importância para aferição das vulnerabilidades da gestão, deve ser recomendado à UFC que implemente sistema de gestão de riscos padronizados e com abrangência

institucional.

Observe-se que, em que pese a fragilidade da gestão de riscos desta Instituição de Ensino Superior, a equipe de auditoria do TCU ressaltou a adoção pela Audin de uma análise específica dos riscos que envolvem as ações constantes do Paint.

Tendo em vista o fato de que a competência para a elaboração da política de gestão de riscos recai sobre a alta administração, esta unidade de auditoria só poderá incluir em suas atividades a avaliação da gestão de riscos quando esta política estiver desenvolvida e formalizada.

524. As informações apresentadas pela Auditoria Interna da UFC reforçam a necessidade de que seja implementada a proposta de encaminhamento contida no item 3.8 do presente relatório no sentido de que seja recomendado à organização a avaliação de governança e de gestão de riscos das aquisições públicas.

525. A Pró-Reitoria de Planejamento da UFC elencou comentários aos itens 3.11 e 3.21 do relatório, de acordo com o Ofício 33/2015 (peça 43, p. 3-12).

526. Em relação ao item 3.11, a Pró-Reitoria de Planejamento da UFC destaca que o Plano de Logística Sustentável (PLS) foi elaborado por servidores da UFC nomeado pelo Reitor e aprovado pelo Conselho Universitário, com publicação realizada ainda em 2014, conforme Portal da UFC ([www.ufc.br/gestão-ambiental](http://www.ufc.br/gestão-ambiental)), contemplando as diretrizes sobre as práticas sustentáveis, o cronograma das atividades, os setores responsáveis e o monitoramento da Divisão de Gestão Ambiental (peça 43, p. 3-4).

527. Ante o contido no parágrafo precedente, constata-se o pleno cumprimento da deficiência contida no item 3.11 do presente relatório, não cabendo a proposta de encaminhamento contida no parágrafo 191.

528. Em relação ao item 3.21, a Pró-Reitoria de Planejamento da UFC informa que encontra-se em fase de conclusão uma campanha para redução de consumo de água e energia. Informa, inclusive, que o PLS apresenta uma lista de material de consumo sustentável, especificações de TI verde e especificações para aquisições de ar condicionado (peça 43, p. 6-12), sendo pertinente a manutenção da proposta de encaminhamento contida no parágrafo 357.

529. A Pró-Reitoria de Administração da UFC elencou comentários aos itens 3.2 a 3.7, 3.9 a 3.11, 3.13 a 3.15, 3.17, 3.19, 3.22 a 3.30, 3.32 e 3.33 do presente relatório, de acordo com o Memo 130/15/PRADM (peça 43, p. 13-62) e demais anexos (peças 44 a 85).

530. Em relação ao item 3.1 (deficiência no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições), a UFC esclarece que (peça 43, p. 15-16):

Preliminarmente, cabe salientar, que os procedimentos de aquisição possuem mais de um gestor. Por exemplo: as aquisições de bens de natureza permanente são de competência da Pró-Reitoria de Planejamento, enquanto as aquisições de consumo, são de competência da Pró-Reitoria de Administração.

No âmbito da UFC, a seleção de servidores da área de aquisição se dá por meio de um processo formal e transparente, ou seja, por meio de concurso público.

Entretanto, como não existe um cargo específico para o atendimento das habilidades necessárias às funções-chave de aquisição, tais como pregoeiro e fiscal de contratos, no caso dos pregoeiros, por exemplo, no âmbito da Pró-Reitoria de Administração, os ocupantes destas funções são selecionados, dentre os servidores, observada a adequação do perfil do servidor e de suas competências e habilidades à função, verificados por meio de entrevista pelo gestor. Cabe ressaltar que é assegurado ao servidor a capacitação prévia por meio de treinamento externo e em serviço, antes de sua nomeação à função.

No caso dos fiscais de contratos, por exemplo, embora se tenha a limitação da estrutura que não prevê o cargo de fiscal, também existe uma preocupação da gestão com a adequação do servidor às funções ocupadas. Atualmente, toda solicitação de compra e contratação requer a indicação prévia, por parte do demandante, de um servidor que será designado pela Administração como fiscal do contrato. Tal exigência encontra-se na Lista de Verificação AEO1, bem como, no modelo de Termo de Referência, proposto pela Pró-Reitoria de Administração.

Ressaltamos, no entanto, que há dificuldade da Administração em selecionar Pregoeiros, devido à baixa retribuição financeira desta função em contraste com a alta responsabilidade demandada. Ao assumir a função, um pregoeiro recebe uma FG-3, correspondente a RS 438,79, mensais. No caso dos fiscais de contrato, a situação é ainda mais crítica. Além de não existir este cargo previsto, estas atribuições não estão descritas em nenhum dos cargos da instituição e nenhuma retribuição financeira existe para que o servidor aceite este encargo.

Em outras palavras, a seleção para as funções de pregoeiros ou fiscais de contratos teria que pressupor a existência de pelo menos mais de um interessado em ocupar tais funções, entretanto, essa não é a realidade dos fatos, uma vez que se busca capacitar aqueles que têm condições mínimas para ocupar estas funções e que aceitam tais encargos.

Em relação à seleção para a função do principal dirigente responsável pelas aquisições, no caso, os Pró-Reitores, a mesma se dá por meio de nomeação da Administração Superior, considerando, portanto, um cargo de direção, o qual a instituição possui liberdade de escolha. A ocupação do Cargo de Direção (CD) para a área de aquisição recai sobre o servidor de confiança da Administração Superior, levando em consideração o conhecimento prévio de sua atuação, formação e experiência em funções ligadas intimamente à filosofia administrativa e ao estilo de atuação da instituição.

531. Considerando os esclarecimentos prestados e que as evidências apresentadas tratam de portarias de nomeação de pregoeiros, listas de verificação, e certificados de capacitação (peça 44), é cabível a manutenção da proposta de encaminhamento quanto a este aspecto (disciplinar forma de acesso às funções-chave) para fins de monitoramento.

532. Em relação ao item 3.2 (deficiência na estrutura de recursos humanos), a UFC esclarece que (peça 43, p. 17-18):

É de conhecimento da Alta Administração a necessidade de aumentar a quantidade de recursos humanos para a área de aquisições. Os dados revelam que em 2013, foram realizadas 269 licitações e em 2014, 244 processos licitatórios. Essas licitações foram realizadas por apenas 5 (cinco) servidores técnicos que assumem a função de pregoeiro. Em média, portanto, foram encaminhados 54 processos licitatórios por pregoeiro, constatando assim, um baixo quantitativo de pessoal para a alta demanda da instituição.

Com relação à avaliação qualitativa, informamos que, em virtude da não existência do cargo de Pregoeiro, no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo da Educação, não há exigência de uma qualificação específica para os servidores que assumem uma função-chave na área de aquisição, no momento de seu ingresso, o que resulta em nomeação de servidores em diversas áreas de conhecimentos, inicialmente, sem experiência suficiente para atuar na área de aquisição.

Na tentativa de minimizar essa deficiência, os novos pregoeiros, ao assumirem a devida função participam, a priori, de curso de capacitação que lhes dá embasamento sobre as atividades inerentes para tal. Em 2014, o servidor José Marcelino foi o único novo pregoeiro do Departamento e o mesmo participou do curso 'Pregão Eletrônico - Formação de Pregoeiros e Equipe de Apoio' com o propósito de ser capacitado para exercer a função de pregoeiro, conforme mostra o Anexo 3. Vale ressaltar que apenas o conhecimento teórico não é considerado suficiente para o servidor assumir a função de pregoeiro, exigindo, portanto, que os pregoeiros antigos assumam o papel de multiplicadores/facilitadores dos outros que já são mais experientes até que possa realizar um processo de licitação com autonomia.

Além disso, periodicamente, os servidores participam de capacitações e treinamentos para reciclagem de seus conhecimentos.

Além disso, cabe ressaltar que, no caso da Pró-Reitoria de Administração por exemplo, há um olhar constante para a adequação da estrutura de recursos humanos disponíveis para as demandas da unidade. Prova disso, é que se tem um processo com a solicitação de lotação de 5 (cinco) novos servidores para desempenhar atividades no âmbito do Departamento de Contratos e Execução Orçamentária (DCEO), recém criado, em 2012.

533. Considerando os esclarecimentos prestados e que as evidências apresentadas tratam de seminários, certificados e solicitações de novos servidores (peças 45, 46, 47 e 48), é cabível a manutenção da proposta de encaminhamento quanto a este aspecto (avaliação quantitativa e qualitativa de pessoal do setor de aquisições).

534. Em relação ao item 3.3 (deficiências na liderança organizacional), a UFC esclarece que (peça 43, p. 18-20):

A UFC possui o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o qual se encontra disponível no link <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/313-plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi>. Nesse documento, constam os objetivos estratégicos de todas as unidades da UFC, agrupados em quatro eixos: Ensino e Aprendizagem, Pesquisa, Extensão e Gestão. Para o acompanhamento da realização dos objetivos especificados no PDI, anualmente, a instituição promove um evento denominado ‘Seminário de Avaliação e Acompanhamento de Gestão da Universidade Federal do Ceará’, o qual possibilita a exposição das atividades desenvolvidas por todas as unidades da UFC, atividades essas, alinhadas às estratégias previamente definidas no PDI.

Vale ressaltar que, caso a unidade identifique a necessidade de inclusão de um novo objetivo organizacional, o qual não consta no PDI, o mesmo pode ser incluído por ocasião do acompanhamento das ações desenvolvidas pela respectiva unidade organizacional.

No caso específico da Pró-Reitoria de Administração, foi incluído o acompanhamento de diversas ações, também disponibilizado no link [http://www.prpl.ufc.br/images/arquivos/seminario\\_avaliacao\\_2014/relatorio\\_pradm\\_2014.pdf](http://www.prpl.ufc.br/images/arquivos/seminario_avaliacao_2014/relatorio_pradm_2014.pdf).

Especialmente no que diz respeito ao processo licitatório, indicadores de qualidade do serviço tais como tempo médio de licitação e economicidade (valor estimado x valor homologado) foram propostos em 2014 para acompanhamento e comparação com períodos anteriores.

Embora a Administração esteja fazendo um esforço para a criação de indicadores de desempenho, o estabelecimento de metas quantitativas nem sempre é a melhor solução. A redução da avaliação de desempenho a um indicador numérico é simplória, pois ela pode não refletir todas as variáveis que afetam a qualidade da meta a ser atingida.

535. Considerando os esclarecimentos prestados e que as evidências apresentadas tratam de seminário de gestão e do Plano de Desenvolvimento Institucional já abordado no presente relatório (peças 47 e 50), é cabível a manutenção da proposta de encaminhamento quanto a este aspecto (parágrafo 73).

536. Em relação ao item 3.4 (deficiências no estabelecimento de diretrizes), a UFC esclarece que já há Plano de Logística Sustentável disponível no sítio da UFC e que (peça 43, p. 20-22):

Recentemente, a Pró-Reitoria de Administração desenvolveu junto ao Departamento de Licitação, o ‘Guia de Compras e Contratações Sustentáveis’, conforme mostra o Anexo 10. Esse documento define critérios e práticas de sustentabilidade que buscam integrar aspectos ambientais e sociais em todos os estágios do processo de compra e contratação efetuada pela UFC. Pretende-se assim, ampliar a abrangência de compras de materiais e contratações de serviços que produzam menor impacto ecológico.

Vale a pena ressaltar que, para a fase inicial de planejamento do processo licitatório, ou, mais especificamente, no momento da elaboração do Termo de Referência, solicita-se ao demandante que faça o alinhamento de sua demanda com os objetivos estratégicos previamente definidos no PDI, conforme pode-se observar no modelo apresentado no Anexo 16, disponível no link <http://www.pradm.ufc.br/formularios-echecklists/50-formularios/304-d101-termo-de-referencia-para-aquisicoes>.

No que se refere à política de compras conjuntas, cabe informar que, na instituição já se dá a prática de instâncias colegiadas para compras de materiais específicos que necessitam de planejamento especial a fim de permitir a prestação contínua de serviços essenciais da Universidade, tais como, compra de materiais de consumo necessários ao funcionamento, compra

de materiais pertencentes aos grupos de reagentes, vidrarias e correlatos, equipamentos para laboratório, instrumental cirúrgico e correlatos, kits diagnósticos e correlatos, materiais eletroeletrônicos, além de compra de materiais de consumo destinados às aulas práticas do curso de Odontologia, conforme mostram as Portarias emitidas pelo Reitor, Anexo 11. Em todas estas situações, buscou-se juntar representantes de todas as unidades interessadas para compor a comissão de planejamento da compra conjunta que venha a atender todos os demandantes.

Quanto à estratégia de terceirização, pode-se afirmar que a UFC só mantém contratos que envolvem a cessão total de mão de obra para os casos de serviços inerentes a cargos não previstos ou em extinção, como é o caso, por exemplo, de serviços de limpeza, portaria, segurança e vigilância.

537. Considerando os esclarecimentos prestados e que as evidências apresentadas tratam de PLS, Guia de Compras e Contratações Sustentáveis e portarias de nomeação para elaboração de planejamento de compras conjuntas (peças 51 a 54), é cabível a manutenção da proposta de encaminhamento quanto às diretrizes deste aspecto (parágrafo 86).

538. Em relação ao item 3.5 (deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades), a UFC esclarece (peça 43, p. 22-31) que possui as competências, atribuições e responsabilidades dos gestores, dos fiscais dos contratos e dos pregoeiros. Para tanto, apresenta o Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos (peça 56), o Manual de Aquisição de Materiais e Serviços (peça 69), as atribuições dos departamentos envolvidos nas áreas de aquisições (peça 57), o organograma e controles internos relativos às contratações (peças 58 e 60).

539. Considerando os esclarecimentos prestados, evidencia-se que a UFC já dispõe de bons manuais contemplando competências, atribuições e responsabilidades dos principais cargos da área de aquisições, cabendo apenas ajustes nos normativos internos em relação ao dirigente máximo, ao pregoeiro e aos demais cargos da área de aquisições, em especial no que se refere à política para mitigar riscos, sendo cabível a manutenção, com ajustes, da proposta de encaminhamento quanto a estes aspectos.

540. Em relação ao item 3.6 (deficiências na instituição de instâncias colegiadas para aquisições), a UFC esclarece que criou uma comissão permanente em 2013 para analisar a conformidade de processos licitatórios, incluindo o Comitê de Aquisição de TI, Comissão para compras de Reagentes e Vidrarias, Equipamentos de Laboratório, Materiais de Consumo para os Biotérios e Materiais de Consumo para os cursos de Odontologia (peça 43, p. 32).

541. Considerando os esclarecimentos prestados e que as evidências apresentadas tratam de comitês específicos, é cabível a manutenção da proposta de encaminhamento quanto à instituição de instâncias colegiadas (parágrafo 115).

542. Em relação ao item 3.7, as evidências tratam apenas de TI.

543. Em relação aos itens 3.9, 3.10, 3.13, 3.14, 3.15, 3.23, 3.24, 3.27, 3.28, 3.29, 3.32 e 3.33 a UFC já está adotando providências saneadoras (Planejamento de Compras de Pregões, Plano Anual de Capacitação dos servidores – Progep, Guia de Pesquisa de Preços, Banco de Preços, Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos, Lista de Empregados, Lista de verificação para itens de pregão, dentre outras), sendo pertinente a manutenção das recomendações propostas para posterior monitoramento (peça 43).

544. Em relação ao item 3.19, foram apresentados modelos de Termo de Referência contemplando informações do Plano de Trabalho, cabendo a manutenção da recomendação para fins de monitoramento.

545. Em relação ao item 3.22 (recebimentos provisório e definitivo), os controles internos constantes nos diversos manuais podem ser inseridos no processo de aquisições como um todo, cabendo apenas o monitoramento da recomendação proposta.

546. Os comentários do gestor geraram ajustes no relatório preliminar com a exclusão do item 3.11 e conduzem à manutenção das demais recomendações contidas na proposta de encaminhamento que se segue, para posterior acompanhamento do plano de ação a ser implementado pela UFC.

## 5. CONCLUSÃO

547. A presente fiscalização constituiu uma das 20 auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Universidade Federal do Ceará-UFC estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0 (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.

548. Foram registrados 33 achados para as 12 questões de auditoria (item 2.3, parágrafo 19), conforme resumidos a seguir.

549. Quanto aos controles de governança das aquisições (liderança, estratégia e práticas de controle), foi constatado que:

1) 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 (item 3.1);

2) a organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições em termos quantitativo e de qualificação de pessoal (item 3.2);

3) a UFC não estabelece objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem tampouco mecanismos de controle do alcance das metas (item 3.3);

4) a organização não estabelece as seguintes diretrizes para a 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) política de sustentabilidade;

c) política de compras conjuntas (item 3.4);

5) a organização não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, bem como não dispõe de controles internos para monitorar os atos delegados (item 3.5);

6) a Alta Administração da UFC não designou formalmente corpo colegiado responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições (item 3.6);

7) a organização não estabelece 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 (item 3.7);

8) a unidade de auditoria interna da organização não realiza trabalhos de avaliação de governança e de gestão de riscos da organização (item 3.8);

9) a organização não estabelece 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 de controle externo, nem da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet (item 3.9).

550. No que tange aos controles da gestão das aquisições (planejamento, processos e pessoas), constatou-se que:

1) a organização não executa processo de planejamento das aquisições com a aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano (item 3.10);

2) a organização possui minuta do Plano de Gestão de Logística Sustentável, mas sem aprovação pela autoridade competente e sem a respectiva publicação (item 3.11);

3) a organização não identificou nem definiu as competências necessárias para o desempenho das funções básicas da área de aquisições (item 3.12);

4) a organização não possui Plano Anual de Capacitação dos servidores que integram a área de aquisições, sem, inclusive, efetivar treinamento periódico dos fiscais e gestores de contratos

da área de aquisições (item 3.13);

551. Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações, constatou-se que:

1) não foi realizado, previamente à terceirização da contratação de serviços de transporte, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas (item 3.14);

2) a organização não realizou estudo para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação (item 3.15);

3) a organização não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação, nem apresentou estudo para justificar a localização, quantidade e tipo de posto de trabalho de vigilância (item 3.16);

4) a organização realizou pesquisa de preço inadequada para a contratação dos serviços de limpeza e vigilância e não realiza pesquisa de preços para os materiais de limpeza e conservação (3.17);

5) a organização não apresentou justificativas técnicas para o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância (item 3.18);

6) a organização não possui plano de trabalho para terceirização de atividades referentes às prestações de serviços de limpeza, vigilância e transporte (item 3.19);

7) a organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de vigilância (item 3.20);

8) a organização não definiu requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância (item 3.21);

9) 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 (item 3.22);

10) a organização não definiu cláusulas de penalidade que contemplem todas as obrigações previstas para a prestação dos serviços de limpeza e vigilância (item 3.23);

11) a organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância (item 3.24);

12) 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 (item 3.25);

13) a organização não definiu critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, nem fixou preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexecutabilidade, em relação aos serviços de limpeza e vigilância (item 3.26);

14) há ausência de designação formal dos responsáveis e respectivos substitutos eventuais pela fiscalização dos contratos de limpeza e vigilância, bem como dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual (item 3.27);

15) quanto à gestão dos contratos de limpeza, não há relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho, nem mecanismos que permitam rastrear os serviços executados nem os materiais utilizados (item 3.28);

16) as garantias contratuais relativas aos contratos dos serviços de limpeza e vigilância não foram atualizadas após os acréscimos e repactuações contratuais (item 3.29);

17) a organização não verificou, a cada prorrogação dos contratos de limpeza e vigilância, se as contratadas mantinham as condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.30);

18) a organização não realiza avaliação de risco para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa (item 3.31);

19) organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 2.546/2011 (item 3.32).

552. Quanto aos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo, verificou-se que a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo (item 3.33).

553. 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.

554. 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.

555. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e às inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, conforme exposto a seguir.

556. A falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.7) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.24) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.25), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente.

557. As deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.4), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (item 3.14), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor.

558. 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 3.13).

559. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFC 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.

560. Foram registrados 33 achados de auditoria, sendo que houve achado em onze das doze questões de auditoria aplicadas à UFC, 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 Ceará ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

561. 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 5 itens (itens 3.5, 3.7, 3.9, 3.12 e 3.13 deste relatório). O resumo dessa análise acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores da UFC permitem identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidenciam a incipiência do tema governança na UFC.

562. 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).

## **6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO**

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

## **7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

564. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exm<sup>o</sup> Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, artigo 43, inciso I, c/c o Regimento Interno

do TCU, artigo 250, inciso II, à UFC que:

1.1 em atenção ao Decreto 7.746/2012, artigo 16, aprove o Plano de Logística Sustentável da UFC (item 3.11);

1.2 em atenção à IN SLTI 10/2012, artigos 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS (item 3.11);

1.3. em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, artigos 2º e 5º, c/c a Portaria MP 208/2006, artigo 2º, I, e artigo 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização (item 3.13);

1.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato 160/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação para a prestação de serviços de transportes, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e 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 3.14);

1.5. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea f, e artigo 7º, parágrafo 4º, antes de eventual prorrogação do contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

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

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio atualizada ou documento técnico equivalente (item 3.16);

1.6. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato de vigilância em vigor, 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 3.16);

1.7. em atenção ao Decreto 2.271/1997, artigo 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos de limpeza, vigilância e transporte, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique plano de trabalho para terceirização de atividades (item 3.19);

1.8. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III (item 3.21);

1.9. em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, antes da eventual prorrogação dos contratos 10/2013 e 65/2012, ou da licitação com vistas a substituí-los, 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;

1.10. 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 as 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, e as providências para reaver os valores pagos a maior (item 3.32);

1.11. 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;

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

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

2.2. realize avaliação quantitativa e qualitativa de 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);

2.3. 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 (item 3.3);

2.4. estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo:

a) estratégia de terceirização;

b) política de sustentabilidade;

c) política de compras conjuntas (item 3.4);

2.5. 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, além do pregoeiro e fiscal do contrato;

c) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações (item 3.5);

2.6 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 o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 3.6);

2.7. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.7);

2.8. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.7);

2.9. realize gestão de riscos das aquisições (item 3.7);

2.10. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização (item 3.8);

2.11. 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 3.9);

2.12. publique na sua página na Internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.9);

2.13. publique na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.9);

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

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, 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 a aquisição, programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;

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

c) divulgação do plano de aquisições na internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de desvios (item 3.10);

2.15. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.12);

2.16. quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições e adote mecanismos para acompanhar a execução do referido Plano (item 3.13);

2.17. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 forma de prestação de serviços utilizada (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c) (item 3.14);

2.18. inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes:

a) 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) 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 (item 3.15);

2.19. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos:

1) na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de materiais 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;

2) na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.16);

2.20. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços

(Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.17);

2.21. inclua no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 atentando 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 3.18);

2.22 inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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:

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

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, 'b') (item 3.22);

2.23. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever, no modelo de gestão do contrato, 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 (item 3.23);

2.24. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 2/2008, art. 19, inciso XXIV,

considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.25);

2.25. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e de gestão dos contratos decorrentes, 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 (item 3.26);

2.26. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

b) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual (item 3.27);

2.27. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada (item 3.28);

2.28. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e de gestão do contrato, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais e a não atualização de valores de garantias decorrentes de aditivos contratuais (item 3.29);

2.29. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.30);

2.30. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, peça 14), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

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

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido 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) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período (item 3.31);

2.31. inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir 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 (item 3.33);

3. dar ciência à UFC, com base na Portaria-Segecex 13/2011, sobre a seguinte impropriedade, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências 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, constatadas nas especificações do objeto do Contrato 10/2013 (vigilância), afronta a Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º e IN SLTI 2/2008, art. 11 (item 3.20).”

3. Tais conclusões e encaminhamentos foram ratificados pelo Secretário de Controle Externo da Secex/CE (peça nº 87).

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles de 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.

3. Foram registrados 33 achados de auditoria, sendo que houve achado em 11 das 12 questões de auditoria aplicadas à UFC de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela UFC ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

4. Quanto aos controles de governança das aquisições (liderança, estratégia e controle), foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave e na avaliação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições, na liderança organizacional, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para a área de aquisições, na instituição de instâncias colegiadas, na gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna e em *accountability*.

5. Quanto aos controles da gestão das aquisições (planos, processos e pessoas), constataram-se deficiências no processo de planejamento das contratações, não aprovação de plano de gestão de logística sustentável (PLS), deficiências no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições e na capacitação de servidores na área de aquisições.

6. Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações, registraram-se deficiências no levantamento de mercado, na estimativa de quantidade de materiais, na definição dos postos de trabalho contratados e nas estimativas de preços; ausência de justificativa para o parcelamento ou não da solução; inexistência de plano de trabalho; deficiências nos requisitos de qualidade e nas práticas de sustentabilidade; ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo; deficiências nas cláusulas de penalidades; ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa e dos critérios de habilitação econômico-financeira; deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços; ausência de designação formal dos atores da fiscalização e de mecanismos para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados; deficiências na garantia contratual; não comprovação das condições de habilitação; deficiências na fiscalização administrativa; não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior.

7. Registraram-se também deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo.

8. Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições na UFC.

9. Considerando que as falhas e impropriedades descritas no relatório tendem a ser recorrentes em muitas organizações, a unidade técnica relembra que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica. Tal quadro é que serviu de principal motivação para que, nesta auditoria na UFC, se haja optado pela não responsabilização de gestores, apesar das

falhas identificadas.

10. Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições na UFC.

11. A unidade instrutiva ainda chama a atenção para o aspecto de este trabalho fazer parte de trabalho mais amplo de diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos. Assim, os fatos aqui relatados também 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).

12. Entre os potenciais benefícios de controle resultantes deste trabalho, pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições da UFC, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas.

13. De minha parte, à luz dos elementos constantes dos autos e tendo em conta o caráter didático que se pretende imprimir aos trabalhos da FOC de que este trabalho faz parte, consigno alinhar-me às conclusões da unidade instrutiva e aos encaminhamentos por ela propostos, neste caso apenas optando por promover os eventuais ajustes de forma julgados necessários. Com efeito, também considero que o acolhimento pela UFC, ainda que parcial, das medidas ora sugeridas, poderá contribuir significativamente para a melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições daquela entidade, melhoramento esse que também poderá gerar reflexos positivos em seus resultados organizacionais como um todo.

14. Não poderia, por fim, encerrar minha manifestação neste feito sem deixar de reconhecer o zelo e a profundidade dos trabalhos realizados pela Secex/CE na presente auditoria.

Em face do exposto, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1545/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-023.246/2014-6
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Auditoria de Natureza Operacional.
3. Responsável: Jesualdo Pereira Farias - Reitor.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Federal do Ceará - UFC.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/CE.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Universidade Federal do Ceará – UFC estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas,

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

9.1. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, artigo 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, artigo 250, inciso II, à UFC que:

9.1.1 em atenção ao Decreto 7.746/2012, artigo 16, aprove o Plano de Logística Sustentável (PLS) da UFC;

9.1.2 em atenção à IN SLTI 10/2012, artigos 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;

9.1.3. em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, artigos 2º e 5º, c/c a Portaria MP 208/2006, artigo 2º, I, e artigo 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização;

9.1.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea *c*, antes da eventual prorrogação do Contrato 160/2013, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação para a prestação de serviços de transportes, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e 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;

9.1.5. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea *f*, e artigo 7º, parágrafo 4º, antes de eventual prorrogação do contrato de limpeza em vigor, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação:

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

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

9.1.6. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea *c*, antes da eventual prorrogação do contrato de vigilância em vigor, 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;

9.1.7. em atenção ao Decreto 2.271/1997, artigo 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos de limpeza, vigilância e transporte, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique plano de trabalho para terceirização de atividades;

9.1.8. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do contrato de limpeza e conservação, ou da licitação com vistas a substituí-lo, avalie a possibilidade de incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III;

9.1.9. em atenção ao Decreto-lei 200/1967, art. 14, antes da eventual prorrogação dos Contratos 10/2013 e 65/2012, ou da licitação com vistas a substituí-los, 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;

9.1.10. 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 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, e as providências para reaver os valores pagos a maior (item 3.32);

9.1.11. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *decisum*, contendo:

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

9.1.11.2. 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;

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

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

9.2.1. 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;

9.2.2. realize avaliação quantitativa e qualitativa de 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;

9.2.3. estabeleça formalmente:

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

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

9.2.3.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.2.4. estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo:

9.2.4.1. estratégia de terceirização;

9.2.4.2. política de sustentabilidade;

- 9.2.4.3. política de compras conjuntas;
- 9.2.5. estabeleça em normativos internos:
  - 9.2.5.1 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;
  - 9.2.5.2. as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;
  - 9.2.5.3. as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições, além do pregoeiro e fiscal do contrato;
  - 9.2.5.4. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;
- 9.2.6 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 o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;
- 9.2.7. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- 9.2.8. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- 9.2.9. realize gestão de riscos das aquisições;
- 9.2.10. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação de governança e de gestão de riscos da organização;
- 9.2.11. 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;
- 9.2.12. publique na sua página na Internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
- 9.2.13. publicar na sua página na internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;
- 9.2.14. execute processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:
  - 9.2.14.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para a aquisição, programa/ação suportado (a) pela aquisição e objetivo estratégico apoiado pela aquisição;
  - 9.2.14.2. aprovação pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
  - 9.2.14.3. divulgação do plano de aquisições na internet;
  - 9.2.14.4. acompanhamento periódico da execução do plano para a correção de desvios;
- 9.2.15. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;
- 9.2.16 quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições e adote mecanismos para acompanhar a execução do referido plano;
- 9.2.17. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação), e a gestão dos contratos decorrentes, 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 forma de prestação de serviços utilizada (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c);

9.2.18. inclua, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato), e a gestão dos contratos decorrentes:

9.2.18.1. os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.18.1.1 definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

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

9.2.18.2 o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

9.2.18.2.1 manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.2.19. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de planejamento da contratação), e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.2.19.1. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

9.2.19.2. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.17);

9.2.19.3. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 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?;

9.2.19.4. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.2.20. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.2.20.1. 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:

9.2.20.1.1. 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 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a”);

9.2.20.1.2. 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 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”);

9.2.20.2. prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

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

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

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

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

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

9.2.20.2.6. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.2.20.3. 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;

9.2.20.4. incluir, nas cláusulas de penalidades, o atraso na entrega das garantias contratuais e a não atualização de valores de garantias decorrentes de aditivos contratuais;

9.2.21. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fase de gestão do contrato), e a gestão dos contratos decorrentes, o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

9.2.21.2. exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.2.21.3. a cada prorrogação contratual, verificar se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação;

9.2.21.4. 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:

9.2.21.4.1 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;

9.2.21.4.2 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 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);

9.2.22. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços (Manual de Procedimentos de Compras e Contratações, fases de planejamento da contratação e de gestão do contrato), e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

9.2.22.1. no modelo de gestão do contrato, mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada (item 3.28);

9.2.22.2. 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 (item 3.33);

9.2.23. documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

9.3. dar ciência à UFC, com base na Portaria-Segecex 13/2011, sobre a seguinte impropriedade, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências de outras semelhantes:

9.3.1. a falta de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e a vinculação dos pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade, constatadas nas especificações do objeto do Contrato 10/2013 (vigilância), afronta a Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º e IN SLTI 2/2008, art. 11 (item 3.20); e

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

10. Ata nº 23/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1545-23/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral