



Tipo de Auditoria: Auditoria de Conformidade.

Unidades Auditadas: Diretoria de Compras e Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro.

Relatório nº: 20141260

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Magnífico Reitor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 20141260, apresentamos os resultados dos exames realizados nas unidades supra-referidas no período de 01/11/2013 a 21/07/2014.

I – ESCOPO DO TRABALHO

O objetivo do presente trabalho foi avaliar a conformidade dos procedimentos de adesões a atas de registro de preços realizadas pela Diretoria de Compras e pela Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro. O trabalho de campo transcorreu no período de 22/07 a 18/08/2014 e teve como referência as notas de empenhos emitidas no período de 01/11/2013 a 21/07/2014.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1. GESTÃO DE SUPRIMENTOS

1.1 LICITAÇÃO

1.1.1 INFORMAÇÃO

Critérios utilizados para a realização da seleção amostral; o escopo dos trabalhos; e os processos selecionados para análise.

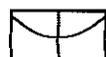
Fato:

Foram selecionados 07 (sete) processos de contratação decorrentes de adesões a atas de registro de preços pela Fundação Universidade de Brasília por meio de sua Diretoria de Compras e da Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro, tendo como parâmetros os critérios de materialidade e criticidade.

O escopo do trabalho consistiu na avaliação da conformidade dos procedimentos de adesões a atas de registro de preços realizadas pela Diretoria de Compras e pela Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro, sendo verificados os seguintes tópicos:

- a) planejamento da contratação.
- b) motivação da aquisição (justificativas).
- c) elaboração do termo de referência.
- d) adequabilidade entre as especificações do termo de referência e do objeto registrado.
- e) demonstração da vantajosidade em aderir à ata de registro de preços.
- f) consulta ao órgão gerenciador.
- g) análise processual pela Procuradoria Jurídica.
- h) adequabilidade da execução da ata pelos Setores aderentes.
- i) retenção tributária.

1



- j) adequabilidade da ação orçamentária utilizada.
- l) satisfação dos usuários dos bens adquiridos.

As despesas objeto da amostra selecionada foram custeadas, essencialmente, pelo Programa de Governo 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. As principais Ações de Governo utilizadas nas despesas analisadas foram:

- a) 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior.
- b) 8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior.

Os empenhos foram emitidos nos anos de 2013 e 2014, sendo que naquele ano a emissão dos empenhos ocorreu nos meses de novembro e dezembro. O valor total analisado alcançou o montante de R\$ 4.988.919,05. O quadro a seguir sintetiza as principais informações dos processos analisados.

Objeto	Nº do Processo	CNPJ Favorecido	Valores Empenhados em 2013 (R\$)	Valores Empenhados em 2014 (R\$)	Valor Total Empenhado (R\$)
Módulos de arquivo	23106.004485/2014-31	11.232573/0001-67	0,00	105.300,00	105.300,00
Mobiliário	23106.017070/2013-47	00.366257/0001-61	611.124,97	947.906,54	1.559.031,51
Prestação de serviços na área de eventos	23106.016908/2013-85	02.977786/0001-27	482.485,24	430.839,95	913.325,19
Computadores	23106.03941/2014-26	61.797924/0007-40	0,00	1.019.774,00	1.019.774,00
Desfibrilador	23106.001901/2014-40	03.620716/0001-80	0,00	51.615,00	51.615,00
Mobiliário	23106.016930/2013-25	60.656774/0001-05	328.153,00	717.720,35	1.045.873,35
Lâmpadas led	23106.002576/2014-32	02.480417/0001-24	0,00	294.000,00	294.000,00
Total			1.421.763,21	3.567.155,84	4.988.919,05

Entre 01/01 e 21/07/2014 foi empenhado o valor de R\$ 7.348.583,47 com realização de despesas em virtude de adesão a atas de registro de preços. Conforme descrito no quadro anterior, os valores analisados pela equipe de auditoria alcançaram no exercício de 2014 o montante de R\$ 3.567.155,84, o que corresponde a 48,55% do total empenhado no período considerado.

1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior.

Fato:

Trata-se da Ação 20RK que apresenta como produto a quantidade de estudantes matriculados. A descrição da referida Ação relaciona-se com a gestão administrativa, financeira e técnica, desenvolvimento de ações visando ao funcionamento dos cursos de Instituições Federais de Ensino Superior, a fim de formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento.



Os recursos podem ser utilizados nos custeio com manutenção dos serviços terceirizados; pagamento de serviços públicos; pagamento de contribuições e anuidades a organismos nacionais, manutenção de infraestrutura física por meio de obras de pequeno vulto que envolvam ampliação/reforma/adaptação e aquisição e/ou reposição de materiais, inclusive aquelas inerentes às pequenas obras, observados os limites da legislação vigente; aquisição e/ou reposição de acervo bibliográfico, veículos e transporte escolar, capacitação de recursos humanos; prestação de serviços à comunidade; promoção de subsídios para estudos, análises, diagnósticos, pesquisas e publicações científicas; bem como demais contratações necessárias ao desenvolvimento de suas atividades.

Tendo como referência o mês de julho de 2014, a dotação orçamentária atualizada do Programa 2032 apresentava o montante de R\$ 655.205.386,00, cabendo à Ação 20RK a parte mais representativa, aproximadamente 83,00% do montante. O gráfico a seguir evidencia essa situação:



Fonte: Siafi Gerencial.

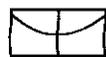
1.1.3 INFORMAÇÃO

Ausência de planejamento nas aquisições e contratações execução de despesas decorrentes de adesão a atas de registro de preços.

Para execução da Ordem de Serviço nº 20141260, foram selecionados 07 (sete) processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços pela Fundação Universidade de Brasília – FUB.

A possibilidade de utilização de atas de registro de preços na condição de órgão não participante encontra previsão legal no Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666/1993. De acordo com o Art. 22 do referido ato regulamentador, qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, mediante anuência do órgão gerenciador, poderá utilizar a ata de registro de preços.

A ação de controle teve como escopo a verificação da conformidade processual, em especial o planejamento da contratação, fase em que se estabelecem as reais demandas do FUB, e a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida pelo órgão gerenciador.



Nesse sentido, considerando a amostra selecionada, verificou-se que a execução de despesas por meio de atas de registro de preços pela FUB na condição de órgão não participante não é precedida de planejamento prévio às adesões realizadas, em que reste demonstrada a sua necessidade e a compatibilidade das aquisições nas dimensões quantitativas e qualitativas com os objetos registrados.

Cabe frisar que a adesão a atas de registro de preços não prescinde da etapa de planejamento, comum a qualquer contratação pública, cabendo, portanto, à Administração, primeiramente, definir e estabelecer suas necessidades quantitativas e qualitativas, para, posteriormente, verificar se realizará licitação própria ou irá proceder à adesão à ata de registro de preços.

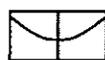
Em relação à ausência da demonstração da necessidade, a solicitação da anuência ao órgão gerenciador para utilização da ata de registro de preços não era precedida da consolidação das demandas dos diversos Centros de Custos que integram a FUB, bastando, para tanto, que apenas um Centro de Custos encaminhasse a sua necessidade à Diretoria de Compras - DCO, para que esta iniciasse a solicitação da adesão.

Cabe asseverar que esse pleito era desacompanhado de termo de referência com descrição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, de modo a materializar a real necessidade do requerente, sendo observado em alguns processos que o próprio postulante do pleito indicava a ata a ser aderida pela FUB, a exemplo dos Processos nºs 23106.004485/2014-31, em que a Secretaria de Administração Acadêmica – SAA, por meio do Memorando nº 055, de 05/02/2014, solicita à DCO que providencie a adesão à Ata de Registro de Preços nº 010/2013 junto ao Ministério da Integração Nacional; e 23106.001901/2014-40, em que o Decanato de Assuntos Comunitários – DAC, por meio do Memorando nº 01/2014, solicita que seja feita adesão à Ata de Registro de Preços nº 047/2013, gerenciada pela Universidade da Bahia.

Destarte, ocorrendo à adesão à ata de registro de preços, a DCO disponibiliza no site www.daf.unb.br, na opção Diretoria de Compras > Atas de Registro de Preços, as atas aderidas para consultas, caso outros Centros de Custos apresentem demandas para objetos semelhantes das atas aderidas. Esta orientação consta da Cartilha de Compras elaborada pela DCO às fls. 36. Os Processos nº 23106.017070/2013-47 e 23106.016930/2013-25, cujo objeto para ambos é aquisição de mobiliários, em que vários Centros de Custos adquiriram diversos itens das atas aderidas, inclusive esta Unidade de Auditoria Interna, evidencia a falta de planejamento das aquisições por meio de adesão a atas de registro de preços.

Quanto à ausência da demonstração da compatibilidade das aquisições nas dimensões quantitativas e qualitativas, verificou-se que nos Processos nº 23106.003941/2014-26, aquisição de computadores; e 23106.016908/2013-85, prestação de serviços na área de eventos, a Coordenação de Compras – CCO encaminhou, respectivamente, os Memorandos nºs 058/2014 e 170/2013 à Diretoria de Compras – DCO, solicitando autorização de abertura dos processos de compras por meio de adesão às Atas de Registro de Preços nºs 037/2013 e 05/2013, sem a realização de qualquer levantamento das demandas junto aos diversos Centros de Custos que integram a Fundação Universidade de Brasília - FUB.

Nessa senda, o Ofício nº 017/2014/FUB/DAF/DCO, de 12/03/2014, encaminhado à Universidade Federal da Fronteira do Sul, solicitava anuência para aderir à Ata de Registro de



Preços nº 037/2013, em seu item 21, e adquirir 100% (cem por cento) do objeto registrado, quer seja 1.000 (mil) unidades de computadores. Em consulta ao site www.comprasnet.gov.br, opção Consulta > Gestão de Atas de Registro de Preço/SRP, no dia 02/01/2015, verificou-se que foram adquiridos 862 (oitocentos e sessenta e dois) computadores.

No entanto, a falta de planejamento nas aquisições dos referidos computadores, com a consolidação das demandas dos diversos Centros de Custos da FUB, acarretou no descumprimento do Art. 22, § 6º, do Decreto nº 7.892/2013, o qual estabelece que após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até 90 (noventa) dias, e no caso em tela o termo final era 23/06/2014, sendo o último empenho, 2014NE804307, emitido no dia 28/08/2014, penúltimo dia de vigência da Ata de Registro de Preços nº 037/2013.

Quanto à Ata de Registros de Preços nº 05/2013, a justificativa contida no Memorando nº 170/2013 para solicitar a abertura do processo de contratação era o atendimento às diversas unidades da Universidade de Brasília e a ausência de ata própria, sem, contudo, evidenciar nos autos do processo as necessidades a serem atendidas. Foi expedido o Ofício nº 139/2013/FUB/DAF/DCO, em 28/08/2013, solicitando ao Ministério de Desenvolvimento Agrário anuência para utilização da totalidade do objeto registrado. E da mesma forma que descrito para a aquisição de computadores, não foi observado o prazo máximo para efetivar a contratação dos serviços solicitados, tendo como limite o dia 02/12/2013, porém, o último empenho foi emitido no dia 15/05/2014.

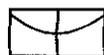
A ausência de planejamento prévio nas contratações mediante adesões a atas de registro de preços por órgão não participante afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdãos nºs 1.233/2012 e 3.137/2014, ambos Plenário), pois deve ser demonstrada a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida para, posteriormente, proceder à solicitação de anuência do órgão gerenciador. Por outro lado, na ausência da compatibilidade, não deve ser pleiteada a adesão à ata de registro de preços, e considerando que nos processos analisados tal fato não foi identificado, haja vista a não quantificação e qualificação das demandas, e sua posterior consolidação, não se pode inferir que as contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços pela FUB são compatíveis com as necessidades dos diversos Centros de Custos que solicitaram aquisição e/ou contratação dos bens e serviços registrados nas atas aderidas.

1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de emissão de pareceres de cunho jurídico e técnico pelos setores competentes nos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registros de preços.

Fato:

Não foram emitidos pareceres de cunho jurídico pela Procuradoria Jurídica da Fundação Universidade de Brasília – PJU em todos os processos examinados, bem como pareceres de cunho técnico pelos setores competentes em dois processos (Processos nºs



23106.004485/2014-31 e 23106.003941/2014-26), cujos objetos remetem, respectivamente, à aquisição de módulos de arquivos deslizantes e de computadores.

Em relação aos módulos de arquivos deslizantes, o parecer técnico avaliaria os aspectos físicos e estruturais para instalação dos respectivos componentes no ambiente físico da Secretaria de Administração Acadêmica, localizada no subsolo do Prédio da Reitoria.

Quanto à aquisição de computadores, o parecer técnico abordaria os requisitos essenciais de configuração de software e hardware, assim como a compatibilidade e aderência em face do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

Essas contratações são decorrentes de adesão a atas de registros de preços gerenciadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal e a base legal para a exigência desses dois tipos de pareceres encontra guarida no Art. 38 da Lei nº 8.666/1993, parágrafo único e inciso VI, respectivamente.

Esses fatos foram observados nos Processos nºs 23106.017070/2013-47, 23106.004485/2014-31, 23106.016930/2013-25, 23106.003941/2014-26, 23106.001901/2014-40, 23106.016908-2013-85 e 23106.002576/2014-32.

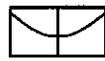
Causa:

A ausência de emissão do parecer pela Procuradoria Jurídica da Fundação Universidade de Brasília – PJU tem origem no entendimento consolidado do Diretor de Compras e do Prefeito do Campus a respeito do assunto. Quanto ao parecer técnico, a origem está na falta de estabelecimento de rotina operacional pela Diretoria de Compras em exigir a emissão dos referidos pareceres pelos Setores competentes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta às Solicitações de Auditoria nºs 20141260/003, 20141260/005, 20141260/006, 20141260/007 e 20141260/008, itens 11, 16, 28, 39, 43 e 47, referentes à ausência de manifestação da Procuradoria Jurídica da FUB, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Neste caso, o entendimento desta DCO é que o princípio constitucional da legalidade foi atendido pelo órgão gerenciador da ata e, devido ao tempo avançado dos pedidos em tela, primamos pelo atendimento ao princípio da eficiência economizando despesas desnecessárias na tramitação processual, já que os contratos não poderiam mais ser alterados. Nesse sentido, gostaríamos de expressar nossa opinião a respeito deste assunto, pois em face da diversidade e o volume das compras realizadas pela FUB, a DCO necessita impor celeridade aos processos de compras, conforme comentado na resposta ao item 5. Por isso, entendemos que, em comum acordo com esta AUD, o gestor deveria ter a liberdade de estipular quais os tipos de processos de adesão que deveriam realmente ser encaminhados à análise jurídica, pois além dos fatores elencados acima, o baixo risco apresentado por adesões com valores inferiores a R\$ 50.000,00, a idoneidade de determinados fornecedores e a reputação de determinados órgãos da administração federal, o atendimento a esta determinação ficaria contra a eficiência que a administração se propõe a ter.”



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/004, item 21, referente à ausência de manifestação jurídica da Procuradoria Jurídica da FUB, a Prefeitura do Campus informou o seguinte:

“A disposição legal contida no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8666/93 exige que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. Depreende-se da interpretação gramatical deste dispositivo que, os processos de aquisição devem ser encaminhados para emissão de parecer jurídico quando existir minutas a serem analisadas. Assim, mantínhamos o entendimento da desnecessidade do envio, haja vista que não havia minutas a serem analisadas e que a legalidade do procedimento foi anteriormente analisada pela Assessoria Jurídica do órgão Gerenciador. No entanto, diante de algumas dúvidas de servidores quanto à instrução dos processos de compras, a Prefeitura do Campus solicitou à Procuradoria Jurídica da FUB a realização de um curso sobre procedimentos de licitações, o qual foi realizado nos dias 05 e 06 de junho de 2014. Neste curso, foi esclarecida a necessidade da análise da assessoria jurídica do “órgão carona” da ARP e, a partir de então, passamos a enviar o processo para emissão de parecer sobre a legalidade da contratação, a exemplo do processo de UnBDoc nº 80430/2014.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 17, referente ao laudo ou parecer técnico para aquisição de novos módulos de arquivos, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Quanto a este ponto, temos a informar que, no mês de fevereiro de 2014, quando foi realizada a aquisição dos módulos de arquivo em questão, ainda não havia a recomendação para a existência do laudo ou parecer técnico sobre danos físicos nos processos de compras de arquivo deslizante. Só recebemos processos com esta exigência a partir de junho de 2014.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/005, item 26, referente ao laudo ou parecer técnico para aquisição de novos microcomputadores, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“O padrão processual da DCO sempre foi remeter processos de aquisição equipamentos de informática ao CPD, pois considera a unidade competente para tal. Porém experiências anteriores mostraram que a morosidade da tramitação do processo nesta unidade levou ao vencimento da ata ou do prazo limite orçamentário, tornando todo o trabalho em vão. Neste processo houve a supressão deste procedimento não ser um padrão oficial. No entanto, atualmente esta rotina já está implantada e todos os processos com este tipo de aquisição estão sendo encaminhados a este centro.

Entretanto, está em estudo na DCO, uma proposta para implantação, em 2015, dos Grandes Grupos de Compras, com a finalidade de planejar, uniformizar e especificar as compras de toda a UNB, geridas pela DCO e relativas aos grandes grupos, o que oficializaria o procedimento de encaminhamento dos processos às unidades afins. A proposta é que eles sejam formados por técnicos especializados dentro das unidades com mais expertise para tal. Temos como exemplos os seguintes:



- *Material de Escritório, Expediente, Mobiliário, Eletrodomésticos e Eletrônicos – Almojarifado Central;*
- *Informática – CPD;*
- *Materiais de Laboratório/Hospitalar – Faculdade de Ceilândia (com membros externos de unidades que possuem laboratórios)*
- *Equipamento de Laboratório – Faculdade do Gama (com membros externos de unidades que possuem laboratórios)*
- *Eventos, Áudio, Vídeo e Refrigeração – a definir.*

O referido estudo será apresentado ao Decanato de Administração até setembro/14. Porém, só será uma realidade se houver comprometimento das áreas afins e designação de responsáveis por parte da alta administração.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 52, referente à remuneração de locação de espaço físico por meio de taxa de administração, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“A urgência das solicitações, a dificuldade em encontrar atas, e o fato de a grande maioria dos eventos serem realizados na própria FUB, não necessitando de locação de espaço externo, fez com que a Diretoria de Compras optasse por aderir à ata citada. No entanto, entendemos que é necessária uma regulamentação oficial e esta deverá estar contemplada com a continuidade da proposta de implantação dos Grupos Centralizadores de Compras.”

Em resposta ao Memorando AUD nº 02, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro manifestou por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, anuência total ao teor desse item do relatório, ressaltando que serão tomadas todas as providências para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos nos certames licitatórios.

Em resposta ao Memorando AUD nº 01, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Diretoria de Compras informou por meio do Despacho s/n o que se segue:

“As adesões foram necessárias à época, pois a FUB não dispõe de instrumentos que facilitem o gerenciamento de mais de 3.500 processos de compras (em 2014 este número foi de 3.595), tais como um sistema informatizado que possa oferecer as unidades itens previamente especificados e aprovados por áreas técnicas, bem como centralizar automaticamente as aquisições por item/grupo.

Por este motivo, buscamos dar cobertura as demandas mais comuns (computadores, mobiliário e eventos) por meio de adesão, em face da necessidade urgente e do longo tempo de tramitação dos processos de pregão eletrônico. Esperamos suprir esta deficiência com a implantação das Equipes técnicas (Grupos centralizadores), observando as questões técnicas e gerando informações suficientes para a realização de pregões próprios. Algumas Equipes Técnicas (grupos centralizadores) já foram nomeadas pelo DAF para atuarem em 2015, através das resoluções 01, 02, 03, 04, 08, 09 e 10/2015, instruídas pela circular 07/2014.”



Análise da Auditoria Interna:

Foram analisados 07 (sete) processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços, cujos setores demandantes foram a Prefeitura do Campus – PRC e a Diretoria de Compras – DCO da Fundação Universidade de Brasília - FUB. A PRC demandou uma contratação e a DCO as seis restantes.

Em análise aos referidos processos de contratação, observou-se que os autos não foram encaminhados à Procuradoria Jurídica dessa Universidade - PJU para exame prévio e aprovação, consoante ao que estabelece o Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

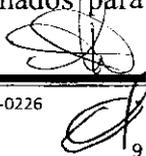
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.
(grifos nossos)

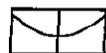
Ao serem questionadas sobre o fato, PRC e DCO, apresentaram entendimentos diversos sobre a necessidade da manifestação da PJU nas contratações decorrentes de adesão à ata de registro de preços.

Depreende-se da resposta apresentada pela PRC que, inicialmente, os processos decorrentes de adesão a atas de registro de preços não se submetiam à análise da PJU, todavia, diante de dúvidas apresentadas por servidores quanto à instrução processual, foi solicitado, junto à PJU, curso sobre procedimentos de licitação, o qual foi realizado nos dias 05 e 06/06/2014.

Nesse treinamento, segundo informação apresentada pela PRC, foi evidenciada a necessidade do envio dos processos de contratação decorrentes de adesão à ata de registro de preços à PJU para exame preliminar e emissão de parecer conclusivo sobre a contratação. Assim, atualmente, em face do novel entendimento sobre o assunto, os processos de contratação por meio de adesão a atas de registro de preços originados da PRC estão sendo encaminhados à PJU, a exemplo do processo de UnBDoc nº 80430/2014, alinhando-se ao que estabelece a Lei nº 8.666/1993. Tal informação foi confirmada em consulta ao Sistema UnBDoc no dia 29/09/2014.

Em sentido oposto têm-se os argumentos aduzidos pela DCO, afirmando que o princípio constitucional da legalidade foi atendido pelo órgão gerenciador da ata de registro de preços e que o envio dos processos de contratação decorrentes de adesão à ata de registro de preços à PJU resultaria na ineficiência administrativa, em virtude da diversidade dos objetos e do grande volume de contratação, além de que os contratos decorrentes da licitação realizada pelo órgão gerenciador não poderiam ser mais alterados. Por fim, alega a liberalidade para o gestor estabelecer quais os tipos de processos de adesão deveriam ser encaminhados para



análise jurídica, tendo como referência valores da contratação, a idoneidade do fornecedor e a reputação dos órgãos da administração federal que realizaram a licitação.

Todavia, as argumentações apresentadas pela DCO carecem de amparo legal. Primeiramente, o princípio da legalidade, explícito na Constituição Federal, é um dos principais instrumentos que disciplina a ação do agente público no desempenho de suas atividades e impõe total subordinação à previsão legal, já que o agente da administração pública deve atuar sempre em conformidade com a lei. Diante de uma determinação legal, o gestor público não pode aplicar o princípio da discricionariedade, sob pena de tornar o ato nulo, já que não há liberdade de escolha.

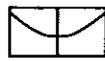
Destarte, não há que se falar de liberalidade do gestor em deixar de encaminhar à PJU os processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços em virtude da celeridade processual; da diversidade dos objetos; do grande volume de contratação; do montante envolvido na contratação; a idoneidade do fornecedor; e da reputação dos órgãos da administração federal que realizaram a licitação, haja vista ter mandamento legal em sentido contrário, determinando o encaminhamento das minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes à assessoria jurídica da Administração para exame prévio e posterior aprovação por esse órgão jurídico, conforme se verifica na leitura do parágrafo único, Art. 38, da Lei nº 8.666/1993.

Segundo, o parecer emitido pela PJU tem por objeto a análise dos termos do edital, contratos e termo de referência, segundo as peculiaridades e natureza de afetação da FUB no procedimento de adesão à ata de registro de preços. A ausência dessa manifestação poderá resultar em insegurança jurídica para a FUB quanto à adesão de atas de registro de preços, cujos termos e compromissos sejam divergentes ou dissociados dos interesses e objetivos dessa Instituição de Ensino.

Nesse diapasão, cita-se, por exemplo, o Processo nº 23106.017070/2013-47, referente à aquisição de mobiliário, que não contempla penalidade ao fornecedor que descumprir qualquer obrigação relativa ao fornecimento do bem, inclusive quanto ao não adimplemento do seu prazo de entrega; e o Processo nº 23106.016908/2013-85, referente à prestação de serviços na área de eventos, em que havia previsão editalícia de cobrança de taxa de administração de 3,0% pela locação de espaço físico, contrariando o contido na Decisão TCU nº 464/2000 – Plenário.

A atuação da PJU tem lastro, além do citado Art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, na Lei Complementar nº 73/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, especialmente em seu Art. 11, *in verbis*:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:
[...]



V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica. (grifos nossos)

A análise dos processos de contratação decorrentes de adesão à ata de registro de preços pela PJU tem como objetivo verificar, do ponto de vista jurídico formal, a regularidade para a adesão sob os seguintes aspectos: a justificativa da necessidade da aquisição; a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços, conforme pesquisa de preços realizada pela Administração; a autorização do órgão gerenciador; e a anuência da empresa detentora do registro no fornecimento do bem ou da prestação de serviços.

A ausência de um desses elementos na instrução dos processos de contratação por meio de adesão à ata de registro de preços implica, necessariamente, na restituição dos autos ao setor de origem para providenciar o respectivo saneamento.

Nessa senda, cabe registrar que dos 07 (sete) processos analisados por essa Unidade de Auditoria Interna, não se identificou em 06 (seis) a comprovação da vantajosidade em realizar a adesão à ata de registro de preços, conforme preconiza o Art. 22, do Decreto nº 7.892/2013. Tal fato reveste-se no risco de a administração realizar aquisições com preços acima dos praticados no mercado, tendo como consequência a produção de dano ao Erário.

Além da ausência de realização de pesquisa de mercado, observou que a maioria dos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registros de preços não consignavam a motivação e a necessidade da Administração em realizar contratação, elementos essenciais em todas as contratações públicas, relacionando-se de forma direta com o princípio da motivação dos atos administrativos.

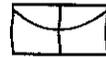
Dessa forma, não assiste razão à DCO em deixar de encaminhar os processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços à PJU sob alegação de que os contratos da licitação realizada pelo órgão gerenciador não poderiam ser mais alterados, posicionamento esse não compartilhado por esta Unidade de Auditoria Interna, haja vista que existem outros aspectos referentes à formalização processual a serem analisados pelo órgão jurídico.

Por fim, identificou-se, ainda, dentre os processos analisados, que as aquisições referentes a arquivo deslizante e computadores não foram precedidas de análise técnica pelos respectivos setores competentes para a emissão de parecer referendando a contratação, conforme enunciado no inciso VI, Art. 38, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (grifos nossos)



Em relação aos módulos de arquivos, Processo nº 23106.004485/2014-31, o parecer técnico deveria ser emitido pela área de engenharia, a qual avaliaria os aspectos físicos e estruturais do local de instalação dos respectivos componentes, Secretaria de Administração Acadêmica, localizada no subsolo do Prédio da Reitoria, posicionando-se sobre a adequabilidade da contratação.

A exigência de elaboração de parecer técnico é identificada na fase de planejamento da contratação, fase em que se definem, entre outros aspectos, as especificações técnicas do objeto a ser adquirido, a quantidade a ser demandada junto ao fornecedor e a necessidade de pronunciamento da área técnica competente. Todavia, não se observa nas contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços realizadas por essa Instituição de Ensino a existência da fase de planejamento, principalmente se o objeto a ser adquirido apresentar demanda para mais de um Centro de Custo.

Assim, não assiste razão a alegação de que não havia recomendação anterior para emissão de laudo ou parecer técnico sobre prováveis danos físicos acometidos na aquisição de arquivos deslizantes, haja vista ser de competência da Secretaria Administrativa da DCO verificar se o Centro de Custo solicitante da demanda instruiu o processo de contratação com os documentos exigidos à correta instrução processual, restituindo-o caso evidenciada a ausência de documentação necessária ao trâmite do processo. É o que estabelece o Ato da Reitoria nº 1.086/2013 em seu Art. 4º, inciso III. E no caso em tela, os processos de contratação deveriam ser restituídos aos Centros de Custos para que estes solicitassem ao setor competente a emissão de laudo ou parecer técnico, conforme preconiza o inciso VI Art. 38, da Lei nº 8.666/1993. Segue a transcrição *in verbis* do Ato da Reitoria nº 1.086/2013:

Art. 4º A Secretaria-Administrativa responde por serviços administrativos de natureza básica, necessários ao correto funcionamento do setor, realizando trabalhos de recepção, reprografia, registros diversos, serviços gerais de digitação e outras tarefas correlatas de apoio. São atribuições específicas da Secretaria:

[...]

III - analisar o processo de compra, seja por licitação ou dispensa de licitação, por meio de check list, e devolvê-lo quando não cumprido os requisitos mínimos de instrução do processo. (grifos nossos)

Em relação aos computadores, Processo nº 23106.003941/2014-26, a emissão do parecer técnico seria de responsabilidade do Centro de Informática – CPD e abordaria os requisitos essenciais de configuração de software e hardware, a compatibilidade e aderência da aquisição em face do Plano Diretor de Tecnologia de Informação.

A DCO aduz em sua resposta que era prática padrão o encaminhamento dos processos de aquisição de bens de informática ao CPD para pronunciamento de sua adequação. Todavia, em virtude da morosidade desse trâmite, houve supressão desse procedimento. Tal fato, considerando o caso concreto ora analisado, implicou na aquisição de 346 computadores da marca HP sem o Microsoft Office, haja vista ser o software usualmente utilizado no âmbito da Fundação Universidade de Brasília, repercutindo na ineficiência de sua utilização por seus usuários diretos, os servidores da FUB, o que poderia ser evitado, na hipótese de o CPD

12



participar do processo de contratação na condição de órgão técnico responsável pela emissão de laudo ou parecer sobre a aquisição dos referidos computadores.

Nesse sentido, temos o Ato do Diretor do CPD nº 005/2014, datado de 29/08/2014, que constitui a Comissão Permanente de Aquisição de Recursos de Tecnologia da Informação, a qual apresenta dentre suas atribuições, a homologação de todos os processos de aquisição de equipamentos e serviços de tecnologia da informação no âmbito da FUB, por meio de emissão de pareceres técnicos, conforme preconizado no Art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Constituir Comissão Permanente Aquisição de Recursos de TI (CPARTI) [...] para [...] conduzir Processo de Aquisição de Recursos de TI do Centro de Informática da Universidade de Brasília, conforme as condições estabelecidas abaixo:

I. Os processos de aquisições de equipamentos e serviços de TI para uso administrativo na Universidade de Brasília deverão obrigatoriamente ser homologados pela Comissão Permanente de Aquisição de Recursos de TI (CPARTI).

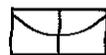
II. As demandas de pareceres técnicos para efeito de homologação do processo de compra deverão ser encaminhadas pela Diretoria de Compras - DCO com destino o Centro de Informática da Universidade de Brasília. (grifos nossos)

Por outro lado, a DCO sinaliza que atualmente foi restabelecida a rotina de encaminhamento dos processos de aquisição de bens de informática ao CPD, dando cumprimento ao que estabelece o Ato do Diretor do CPD nº 005/2014. Informou, ainda, que se encontra em estudo no âmbito dessa Diretoria a criação dos Grandes Grupos de Compras, em que o setor designado teria entre as suas atividades o planejamento da contratação e a elaboração das especificações, cabendo ao CPD essa atribuição quanto aos bens referentes à tecnologia da informação.

Em análise as informações prestadas pela Prefeitura do *Campus Darcy Ribeiro* – PRC por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, cabe informar que a anuência da PRC aos apontamentos efetuados pela Auditoria Interna é importante e irá refletir na mudança dos procedimentos de contratação até então adotados, o que será verificado no decorrer do presente exercício por meio do acompanhamento da implementação das recomendações constantes do Plano de Providências Permanente – PPP.

Em análise as informações prestadas pela Diretoria de Compras - DCO por meio do Despacho s/n, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, verifica-se que elas não se relacionam com os apontamentos descritos pela equipe de auditoria, quer seja, ausência de emissão de pareceres de cunho jurídico e técnico pelos setores competentes nos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registros de preços.

Não se questiona a necessidade das adesões às atas de registro de preços e sim a não observância do mandamento legal de encaminhamento dos autos à Procuradoria Jurídica para



proceder à análise da legalidade da contratação, conforme determina a Lei nº 8.666/1993 e a Lei Complementar nº 73/1993. Quanto ao parecer técnico, cabe frisar que não há necessidade da existência de um sistema informatizado para emití-lo, e sim de fluxo processual de contratação em que se verifique a necessidade ou não de pronunciamento da área técnica competente sobre o objeto da contratação.

Por fim, a implantação das Equipes Técnicas (Grupos Centralizadores) poderá representar maior eficiência nas contratações realizadas pela Fundação Universidade de Brasília – FUB, haja vista que haveria a consolidação das demandas dos diversos Centros de Custos e que estas seriam especificadas por servidor com conhecimentos técnicos pertinentes ao objeto da contratação. Todavia, cabe destacar que a simples criação das Equipes Técnicas, por si só, não irá permitir a emissão dos pareceres de cunho jurídico e técnico requeridos pela legislação.

Recomendação:

Recomendação 001

Estabelecer rotina operacional que contemple o encaminhamento à Procuradoria Jurídica da Fundação Universidade de Brasília – PJU dos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços em observância ao que estabelece o Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993; o Art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 73/1973; e o princípio da legalidade.

Recomendação 002

Restituir os processos de contratação aos Centros de Custos demandantes, quando identificada a ausência de manifestação de área técnica competente a respeito das contratações cujos objetos apresentem especificações diferenciadas de peso, dimensão, consumo de energia e demande a realização de estudo prévio para a sua aquisição ou contratação, haja vista a necessidade de condições especiais de instalação ou para sua utilização, em observância ao que estabelece o Art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, e em atendimento ao que prescreve o Art. 4º, inciso III, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013.

Recomendação 003

Encaminhar os processos de contratação decorrentes da consolidação dos pedidos de aquisição e contratação dos diversos Centros de Custos aos setores competentes para emissão de parecer técnico quando as contratações cujos objetos apresentem, por exemplo, especificações diferenciadas de peso, dimensão e consumo de energia e demandem a realização de estudo prévio para a sua aquisição ou contratação, haja vista a necessidade de condições especiais de instalação ou de utilização, em observância ao que estabelece o Art. 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

1.1.5 CONSTATAÇÃO

Adesão a atas de registros de registros de preços sem a comprovação da vantajosidade em sua utilização.



Fato:

Dentre os 07 (sete) processos de contratação decorrentes de adesões a atas de registro de preços pela Fundação Universidade de Brasília – FUB, em 06 (seis) não foi evidenciada a demonstração da vantajosidade requerida pelo Art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666/1993, e reclamada nos acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU para sua utilização pelo órgão não participante da licitação.

Nesse sentido, foi identificado que em 02 (dois) processos não houve realização de pesquisa de mercado à época da solicitação da anuência do órgão gerenciador para sua utilização; em mais 02 (dois) processos as pesquisas de mercado realizadas não contemplaram as quantidades registradas nas atas de registro de preços; e nos 02 (dois) processos restantes, não foi realizada consulta junto a 03 (três) fornecedores, em contrariedade à jurisprudência do TCU, como por exemplo, o Acórdão nº 1.266 /2011-Plenário.

Apenas o Processo nº 23106.016908-2013-85, cujo objeto remete à contratação de empresa prestadora de serviços na área de eventos, contemplou realização de pesquisa de mercado demonstrando a vantajosidade para proceder à adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2013, gerenciada pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Esse fato foi observado nos Processos nºs 23106.017070/2013-47, 23106.004485/2014-31, 23106.002576/2014-32, 23106.016930/2013-25, 23106.003941/2014-26 e 23106.001901/2014-40.

Causa:

Falhas nos controles internos administrativos estabelecidos nos setores responsáveis na Prefeitura do Campus – PRC e na Diretoria de Compras – DCO quanto ao procedimento de realização de pesquisa de mercado para adesão a atas de registro de preços.

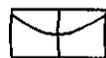
Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 15, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 10/2013, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Informamos que já inserimos nos autos a pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade da aquisição. Uma cópia encontra-se anexada a este UnBDoc. (Anexo IV)”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/006, item 34, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 80/2013, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“A pesquisa de mercado não foi realizada, tendo em vista que o processo já chegou à



Auditoria Interna

Diretoria de Compras com a documentação referente à Adesão da Ata, providenciada pela Faculdade UnB Ceilândia – FCE. A Unidade, por conta própria, encontrou a ata e realizou todos os procedimentos necessários para a adesão, enviando o processo somente para a análise e procedimentos referentes à emissão da Nota de Empenho. Posteriormente, a Diretoria de Compras solicitou um aumento nos itens e quantitativos aderidos que foi imediatamente aprovado pelo órgão gerenciador da Ata. Por se tratar de um caso atípico a Diretoria de Compras falhou na instrução processual, permitindo, na época, que as aquisições fossem concluídas sem nenhuma pesquisa de mercado.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 08, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando à vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 08/2013, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Informamos que já inserimos nos autos a pesquisa de mercado realizada a época e uma cópia encontra-se anexada a este UnBDoc. (Anexo III)”

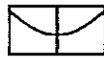
Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/004, item 20, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando à vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 156/2013, haja vista que as pesquisas de mercado não contemplam as quantidades do bem registrado, a Prefeitura do *Campus Darcy Ribeiro* informou o seguinte:

“Inicialmente pretendia-se instalar as lâmpadas de LED em um Anfiteatro do ICC que demandaria uma quantidade menor de lâmpadas, razão pela qual foram solicitadas propostas que acomodassem na quantidade exigida para um auditório. Posteriormente, decidiu-se por instalar no Bloco de Salas de Aulas Sul – BSASul que demandaria um quantitativo bem maior.

Assim, no decorrer da formalização do processo e por ser registro de preços, decidimos solicitar a adesão do quantitativo total da Ata. Portanto, no que tange ao quantitativo inferior da pesquisa de mercado, por ser registro de preços, asseveramos que caso fosse solicitado orçamento na quantidade registrada na ata, os preços permaneceriam inalterados, tendo em vista que o fornecedor não ofertaria desconto por ser uma mera expectativa de aquisição, ou seja, a Fundação Universidade de Brasília pode adquirir a sua totalidade, metade ou apenas um dos itens.

Quanto à vantajosidade, nota-se, conforme a pesquisa de preços realizada (fls. 02 – 08), que o preço das lâmpadas registradas na ata é inferior ao praticado pelas demais empresas pesquisadas.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/005, item 25, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando à vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 37/2013, haja vista que constam do processo apenas uma consulta a fornecedores, ao invés de três consultas válidas, conforme recomenda o Tribunal de Contas da União, a Diretoria de Compras informou o seguinte:



“A Diretoria se empenhou para realizar a pesquisa de mercado, contudo, não obtivemos o resultado desejado, só sendo possível anexar 2 propostas válidas a da empresa Master Tecnologia, fls. 29 a 32 e da Partiners TI Informática fls. 38 a 56, bem como 3 solicitações de proposta, não respondidas, constantes das fls. 33 a 37 (cópias anexas – Anexo I). Porém, ao analisar as propostas, verificamos que a ata apresentava a proposta mais vantajosa, dentre as recebidas.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/007, item 42, referente à ausência de documentação comprobatória da realização de pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 47/2013, haja vista que as pesquisas de mercado não contemplam as quantidades do bem registrado, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Verificamos que todas as propostas apresentam a quantidade de 15 unidades, bem como a citada acima, na f. 10. Entretanto, uma delas (Brakko) está embutida no valor total dividido pelo unitário. Também pudemos verificar que o valor da ata é o mais vantajoso entre as propostas apresentadas. Quanto ao questionamento em geral, temos a informar que a DCO entende que a pesquisa de mercado deve ser realizada na quantidade correta em que foi solicitada pela Unidade e antes da adesão, como orientado no item 3 encaminhado aos interlocutores de compras das unidades por e-mail e para toda FUB via Infounb no dia 02/05/2014, através da Instrução DCO N° 004/2014 (anexa).”

Em resposta ao Memorando AUD nº 02, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Prefeitura do *Campus* Darcy Ribeiro manifestou por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, anuência total ao teor desse item do relatório, ressaltando que serão tomadas todas as providências para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos nos certames licitatórios.

Análise da Auditoria Interna:

A ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas. Durante sua vigência a ata de registro de preços pode ser utilizada pelo órgão gerenciador, órgão responsável pela condução dos procedimentos licitatórios; órgão participante, órgão que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integrante da ata de registro de preços; e órgão não participante, que não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos do decreto regulamentador, pode solicitar adesão à ata de registro de preços.

Os requisitos a serem observados pelo órgão não participante estão previstos no Art. 22, *in verbis*:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.



§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

*§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, **optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão**, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes. (grifos nossos)*

Depreende-se da leitura do referido artigo, que a norma imputa ao órgão não participante a realização de 03 (três) atos para utilização da ARP: justificar a vantagem na utilização da ARP; consultar o órgão gerenciador; e consultar o fornecedor beneficiário do registro de preços. Em relação às consultas formuladas, deve obter as respectivas anuências do órgão gerenciador e do fornecedor.

Quanto à justificativa da vantagem na utilização da ARP, cabe ao órgão não participante realizar pesquisa de preços à época da consulta ao órgão gerenciador junto a diversas fontes (fornecedores, contratos da administração, atas de registro de preços, etc.) e demonstrar que o preço registrado é inferior ao obtido nos resultados coletados, sendo, assim, vantajoso à Administração efetuar adesão à ARP em vez de realizar procedimento licitatório próprio. A prática desse ato visa impedir que as contratações advindas de adesão a atas de registro de preços por órgãos não participantes ocasione prejuízo ao Erário, em virtude de se adquirir bens ou contratação de serviços com preços acima do praticado no mercado.

Ao analisar a amostra selecionada dos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços, verificou-se que a Prefeitura do Campus – PRC e a Diretoria de Compras – DCO consultaram tanto o órgão gerenciador, quanto o fornecedor beneficiário da ARP, dando, assim, cumprimento ao que estabelece o Decreto nº 7.892/2013, do Art. 22, em seus §§ 1º e 2º. Todavia, não restou demonstrada a vantajosidade em realizar as respectivas adesões perquirida pelo caput do Art. 22 do citado normativo regulamentador, exceto quanto ao Processo nº 23106.016908-2013-85, referente à contratação de empresa prestadora de serviços na área de eventos.

Ao ser questionada sobre a ausência da demonstração da vantajosidade, a DCO informou em relação ao Processo nº 23106.004485/2014-31, aquisição de arquivo deslizante, que foi inserida nos autos pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade de aquisição. Todavia, em que pese o valor obtido na consulta ser superior ao constante da ARP aderida, ao analisar a documentação enviada identificou-se, em princípio, duas impropriedades.

Primeiramente, a consulta realizada no Portal do Comprasnet junto a 03 (três) ARP ocorreu no dia 07/08/2014, 05 (cinco) meses após a solicitação de anuência ao Ministério da Integração Social, gerenciador da ARP nº 10/2013, o que impede a comprovação da vantajosidade em sua adesão, haja vista que a pesquisa de mercado deve ocorrer em momento anterior à formulação da consulta.



Segundo, não obstante o código utilizado pela DCO na consulta junto ao Portal do Comprasnet, 000116084, ser o mesmo do registrado pelo Ministério da Integração Social, os objetos das consultas reportados não são idênticos aos registrados na ARP aderida pela DCO, quer seja pelas especificações divergentes, quer seja pela unidade de medida, metro linear em oposição a metro quadrado. Tais fatos impedem, mais uma vez, a comprovação da vantajosidade na utilização da ARP nº 10/2013. Cabe destacar que as pesquisas de mercado encaminhadas à Auditoria Interna são decorrentes da emissão da Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 15, datada de 31/07/2014.

Para o Processo nº 23106.016930/2013-25, aquisição de mobiliário, a DCO aduz em sua resposta que não houve realização de pesquisa de mercado comprovando à vantajosidade na adesão à Ata de Registro de Preços nº 080/2013, gerenciada pela Universidade Federal do Pará, tendo em vista que o processo tramitou à Diretoria de Compras com toda instrução necessária à adesão providenciada pela Faculdade UnB Ceilândia – FCE, cabendo a essa Diretoria a análise e adoção de providências referentes à emissão do empenho.

Contudo, há que se divergir mais uma vez dos argumentos apresentados pela DCO. Primeiramente, não há que se falar que a FCE instruiu o processo com toda documentação necessária à adesão, haja vista a ausência de realização de pesquisa de mercado demonstrando a vantajosidade na utilização da ARP pelo órgão não participante, no caso em tela, a Universidade de Brasília.

Segundo, caberia à Secretaria Administrativa da Diretoria de Compras ao receber o processo autuado pela FCE certificar-se de que esta havia adimplido com todos os requisitos estabelecidos pelo Art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, pois se trata de sua competência a verificação da escoreta formalização processual, conforme se verifica no Ato da Reitoria nº 1.086/2013:

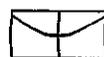
Art. 4º A Secretaria-Administrativa [...]. São atribuições específicas da Secretaria:

[...]

III - analisar o processo de compra, seja por licitação ou dispensa de licitação, por meio de check list, e devolvê-lo quando não cumprido os requisitos mínimos de instrução do processo. (grifos nossos)

Em relação aos Processos nºs 23106.002576/2014-32, aquisição de lâmpada de led pela Prefeitura do Campus - PRC, 23106.001901/2014-40, aquisição de desfibrilador pela Diretoria de Compras - DCO, as pesquisas de mercado realizadas à época não contemplaram, respectivamente, as quantidades registradas nas Atas de Registro de Preços nºs 156/2013 e 47/2013.

Ao serem questionadas sobre o motivo de as pesquisas de mercado realizadas não contemplarem as quantidades registradas nas Atas de Registro de Preços nºs 156/2013 e 47/2013, tanto a PRC, quanto a DCO informaram que possuem entendimento que a pesquisa deve reportar a quantidade a ser utilizada e não a registrada na ARP pelo órgão gerenciador. Cabe esclarecer que a pesquisa de preços reporta a quantidade a ser utilizada somente no caso de a Administração realizar procedimento licitatório próprio, para o qual existe a



obrigatoriedade de, após definir suas necessidades nos aspectos quantitativos e qualitativos, estabelecer junto ao mercado o valor máximo admitido na licitação, consoante ao que estabelece o inciso II, § 2º, do Art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. (grifos nossos)

O quadro a seguir evidencia as quantidades de lâmpada de led e de desfibrilador registradas em cada ata e os quantitativos constantes das pesquisas realizadas pela PRC e DCO.

Nº da ARP	Quantidades Registradas	Quantidades Pesquisadas
	Item 02	Item 02
156/2013	15.000	40
	Item 50	Item 50
47/2013	50	15

Considerando o disposto no quadro anterior e os argumentos apresentados pela PRC e DCO, há que se posicionar pelo não acolhimento de ambos, pois para haver demonstração da vantajosidade devem ser observadas as mesmas condições registradas, como por exemplo, o prazo, o local de entrega e as quantidades registradas. A quantidade a ser fornecida tem impacto direto sobre o valor final do bem ou serviço a ser adquirido ou contratado. É a economia de escala.

A economia de escala é definida como aquela que ocorre a partir de determinado patamar de quantidade de itens comercializados e pode acarretar relevante desconto na cotação de bens e serviços. Assim, quanto maior a quantidade a ser comprada maior poderá ser o desconto na compra de bens e serviços. Esse ganho está relacionado com o aumento da quantidade produzida sem um aumento proporcional no custo de produção e está intrinsecamente relacionado ao princípio da economicidade esculpido no Art. 70 de nossa Carta Magna.

Nessa senda, a não utilização dos quantitativos de unidades registrados nas pesquisas de preços realizadas pela PRC e DCO impede a Administração inferir a vantajosidade dos preços registrados e, conseqüentemente, a utilização das referidas ARP, haja vista que a vantajosidade deve ser comprovada e não apenas presumida, como infere a PRC em sua resposta, em que alega que caso fosse solicitado orçamento na quantidade registrada na ata, os preços permaneceriam inalterados, haja vista se tratar de expectativa de aquisição, tendo em vista que a licitação foi demandada para Sistema de Registro de Preços – SRP.

Sob essa alegação final da PRC, cabe destacar que a consulta de preços não deve ser realizada juntamente à empresa detentora do registro, tendo em vista que seu interesse é fornecer cada vez mais para a Administração e por isso pode apresentar valores acima dos quais



normalmente pratica junto a outros fornecedores, fazendo com que o resultado final não traduza o comportamento do mercado.

Destarte, cabe à Administração demonstrar de forma efetiva, anteriormente à solicitação de anuência ao órgão gerenciador da ARP, a vantajosidade dos preços registrados, em observância ao que prevê o Decreto nº 7.892/2013, Art. 22, e ao Tribunal de Contas da União – TCU nos Acórdãos nºs 4.690/2011 - 1ª Câmara; 4.974/2010 - 2ª Câmara; e 128/2009 - 2ª Câmara.

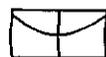
Para o Processo nº 23106.017070/2013-47, aquisição de mobiliário, resultante da adesão à Ata de Registro de Preços nº 08/2013, gerenciada pelo Comando Militar do Sudeste, não se identificou inicialmente nos autos a realização de pesquisa de mercado demonstrando a vantajosidade em se aderir à ARP nº 08/2013. Ao ser questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 15, datada de 31/07/2014, a DCO encaminhou documentação demonstrando a realização de pesquisa junto a 03 (três) fornecedores: Caderode; Fortline; e Forma Office. As pesquisas junto à Fortline e Forma Office foram realizadas, respectivamente, nos dias 15 e 13/08/2013, anteriormente à solicitação de adesão ao órgão gerenciador, a qual ocorreu em 01/11/2013.

No entanto, a consulta junto a Empresa Caderode não pode ser considerada válida, haja vista que a referida Empresa é a detentora do registro da ARP nº 08/2013, e o preço apresentado é o constante da própria ata. Assim, têm-se apenas 02 (duas) propostas válidas. O mesmo fato foi observado na aquisição de computadores, Processo nº 23106.003941/2014-26, ARP nº 37/2013, em que somente foi identificada 01 (uma) proposta válida.

Em relação à aquisição dos computadores, a DCO alegou empenho na realização da pesquisa de mercado, todavia, só foi possível anexar 02 (duas) propostas válidas: Empresas Master Tecnologia e Partiners TI Informática. Todavia, para esta última empresa não foi possível localizar em sua proposta os elementos necessários para a confirmação da vantajosidade da adesão, como o quantitativo e as especificações em conformidade com o previsto na ata. Para ambos os casos, não foram identificadas nos respectivos autos as justificativas para não obtenção de 03 (três) propostas válidas, o que contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU a respeito do assunto.

De acordo com o Voto condutor do Acórdão nº 1.266/2011- Plenário, no impedimento de se obter as 03 (três) propostas válidas, torna-se obrigatória a elaboração de justificativa circunstanciada das dificuldades encontradas na realização da pesquisa de mercado, sendo tal fato não identificado nos Processos nºs 23106.017070/2013-47 e 23106.003941/2014-26. Segue *in verbis* o trecho do Voto condutor do Acórdão nº 1.266/2011- Plenário:

“[...] no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. [...] caso não seja possível obter



esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.” (grifos nossos)

Cabe destacar, ainda, que a pesquisa realizada junto a Empresa Master Tecnologia contemplou o quantitativo total de unidades de computadores registrados na ARP nº 37/2013, 1.000, sendo adquiridas apenas 346 unidades, o que contraria os argumentos aduzidos pela DCO na realização de pesquisa de mercado para adesão à ARP nº 47/2013, em que se encontravam registrados 50 (cinquenta) unidades de desfibriladores, e a pesquisa envolveu apenas 15 (quinze) unidades, o total adquirido pela UnB. Tal fato denota falta de padronização na realização de pesquisa de mercado pela DCO, o que pode ter origem na ausência de ação de capacitação junto aos servidores que desempenham essa função na referida Diretoria.

Assim, tendo em vista a ausência de demonstração da vantajosidade nas adesões a atas de registro de preços pela PRC e DCO nos processos aqui tratados, esta Unidade de Auditoria Interna - AUD, tendo como documento referencial o guia de orientação sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços elaborados pela Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a partir da Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG, buscou verificar a adequabilidade dos preços registrados aos praticados no mercado, ou seja, a vantajosidade nas adesões das atas de registro de preços aderidas pela PRC e DCO.

Cabe salientar que a Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, sendo de observância obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

Considerando as disposições da referida Instrução Normativa, a AUD realizou consulta ao Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br) e teve como parâmetros na realização de pesquisa de preços os seguintes aspectos:

- 1º) Consulta a atas de registro de preços e a atas de pregões.
- 2º) Atas de registro de preços vigentes à época da solicitação de anuência ao órgão gerenciador.
- 3º) Atas de pregões concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da solicitação de anuência ao órgão gerenciador.
- 4º) Utilização do mesmo Código de Material – CATMAT constante nas ARP aderidas.

Buscou-se, então, verificar a compatibilidade entre os preços dos bens adquiridos pela PRC e DCO e os obtidos a partir da execução dos procedimentos de pesquisa realizados pela AUD, considerando os seguintes elementos de comparação: especificação técnica; quantidade registrada e unidade de medida.

Todavia, em virtude das especificações técnicas dos objetos, em especial, computadores, arquivo deslizante e lâmpada de led; além do grande número de itens envolvidos nas ARP nºs 08/2013 e 09/2013, referentes a mobiliários; não foram identificadas atas de registro de preços ou atas de pregão que atendessem os elementos de comparação descritos anteriormente. Tal fato não permite a essa AUD inferir que as contratações realizadas pela PRC e DCO



decorrentes de adesões a atas de registros de preços foram, de fato, vantajosas à Administração, conforme requer o Decreto nº 7.892/2013.

Em relação ao último objeto, desfibriladores, Processo nº 23106.00190/2014-40, houve similaridade entre as especificações contidas na ARP nº 47/2013 e as pesquisadas pela Unidade de Auditoria Interna - AUD, exceto quanto à bateria, haja vista que apenas a marca da ata aderida não é recarregável. No entanto, as quantidades registradas nas atas pesquisadas pela AUD foram bem inferiores às registradas na ARP nº 47/2013, o que, da mesma forma que descrito anteriormente, impede a demonstração da vantajosidade de sua utilização pela Administração, conforme evidenciado no quadro a seguir:

Descrição do Item	ARP	Qtde.	Preço Unitário (R\$)	Valor Registrado (R\$)	Marca
Código: 394766.	002/2013	02	3.466,00	6.932,00	Heartsine
Desfibrilador tipo externo automático, tipo onda bifásica, tempo máximo carga até 6, memória gravação ECG/Eventos.	025/2013	7	9.900,00	69.300,00	DEA
	043/2013	01	5.020,79	5.020,79	Heartsine
	047/2013 *	50	3.441,00	172.050,00	Cmos Drake

(*) Ata aderida pela DCO.

Os resultados das pesquisas realizadas pela DCO à época da solicitação de adesão à ARP nº 047/2013 junto a fornecedores estão materializados no quadro a seguir.

Descrição do Item	Fornecedor	Qtde.	Preço Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)	Marca
Desfibrilador tipo externo automático	Instramed	15	4.500,00	67.500,00	ISIS
	Cardioequipo	15	4.800,00	72.000,00	ISIS
	Brakko	15	11.100,00	166.500,00	AED 2100K

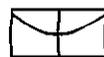
Percebe-se que as consultas de preços realizadas pela DCO junto a fornecedores não permitem demonstrar a vantajosidade requerida pelo caput do Art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 para a sua utilização por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, haja vista não contemplarem o quantitativo registrado na ARP nº 047/2013, além de que o valor cotado junto ao fornecedor Brakko não atende ao previsto no § 6º, Art. 2º, da Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG, *in verbis*:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

[...]

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. (grifos nossos)

Destarte, cabe ao servidor responsável pela consolidação dos resultados da pesquisa de preços proceder a avaliação crítica dos valores obtidos de modo a expurgar do mapa comparativo



valores que apresentem grande disparidade em relação aos demais, comprometendo a estimativa do preço de referência, o que afronta o princípio da eficiência e o disposto no voto condutor do Acórdão nº 403/2013 - Primeira Câmara. No mesmo alinhamento, têm-se os Acórdãos nºs 3.408/2014 - 2ª Câmara e 2.943/2013 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, conforme demonstrado a seguir:

Na elaboração de orçamentos destinados às licitações, deve a administração desconsiderar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado. (Acórdão nº 2.943/2013-Plenário) (grifos nossos)

Em análise as informações prestadas pela Prefeitura do *Campus Darcy Ribeiro* – PRC por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, cabe informar que a anuência da PRC aos apontamentos efetuados pela Auditoria Interna é importante e irá refletir na mudança dos procedimentos de contratação até então adotados, o que será verificado no decorrer do presente exercício por meio do acompanhamento da implementação das recomendações constantes do Plano de Providências Permanente – PPP.

Recomendação:

Recomendação 001

Implementar controles internos administrativos nos setores da Prefeitura do Campus – PRC e na Diretoria de Compras – DCO responsáveis pela realização de pesquisa de mercado, tendo como referencial os procedimentos administrativos listados pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014 SLTI do MPOG.

Recomendação 002

Abster-se, doravante, de realizar adesão a atas de registro de preços visando à aquisição de bens ou prestação de serviços sem que esteja devidamente justificada a vantagem requerida pelo Art. 22, do Decreto nº 7.892/2013, para a sua utilização.

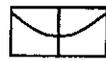
Recomendação 003

Observar, quando da realização da pesquisa de mercado, as mesmas condições contidas na ata desejada (quantidade registrada, especificações técnicas, local de entrega, etc.), evitando, assim, a aquisição e/ou contratação de bens e serviços cujos valores possam situar-se acima dos preços praticados no mercado e, conseqüentemente, acarretar prejuízo ao Erário.

Recomendação 004

Realizar ação de capacitação juntos aos servidores lotados nos setores da Universidade de

24



Brasília responsáveis pela realização de pesquisa de mercado, de modo que a atividade seja desenvolvida de forma padronizada por todos os envolvidos e que sejam observadas as diretrizes contidas na IN SLTI/MPOG nº 05/2014 e o disposto no voto condutor do Acórdão nº 403/2013 - Primeira Câmara e nos Acórdãos nºs 3.408/2014 - 2ª Câmara e 2.943/2013 - Plenário.

Recomendação 005

Fazer constar dos autos a justificativa circunstanciada da não obtenção de 03 (três) propostas válidas quando o parâmetro utilizado na pesquisa de mercado não se referir ao descrito no inciso I, Art. 2º, da IN SLTI/MPOG nº 05/2014 (Portal de Compras Governamentais), em observância ao que estabelece o Acórdão nº 1.266/2011- Plenário.

1.1.6 CONSTATAÇÃO

Falhas nos procedimentos de solicitação para contratação de bens e serviços por meio de adesão a Atas de Registro de Preços.

Fato:

Examinados os autos dos processos de contratação por meio de adesão a atas de registro de preços selecionados, constatou-se que a maioria dos pedidos de solicitação de aquisição de bens e de contratação de prestação de serviços não contemplava termo de referência ou apresentava-o de forma incompleta, sem a devida justificativa e a descrição do objeto a ser adquirido.

A ausência de termo de referência pode ser demonstrada, por exemplo, no Processo nº 23106.017070/2013-47, referente à aquisição de mobiliário ocorrida por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 08/2013, Gerenciada pelo Comando do Exército (UASG 160457), em que os seguintes pedidos de compra não apresentavam o referido documento: UnBDoc nºs 149055/2013 do Instituto de Ciências Sociais - ICS; 151555/2013 da Diretoria de Desenvolvimento Social - DDS; 19546/2014 do Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas do Instituto de Psicologia - PRODEQUI/PCL/IP; e 20460/2014 da Diretoria de Tecnologia - DITEC. Tal fato evidencia descumprimento da legislação, em especial o Art. 9º, incisos I e II, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 5.450/2005.

No que tange à justificativa, esta não constava tanto das solicitações dos pedidos, como dos termos de referências elaborados pelos Centros de Custos requisitantes da demanda e encaminhados à Diretoria de Compras - DCO, conforme evidenciado nos seguintes pedidos inseridos no Processo nº 23106.017070/2013-47: UnBDoc nºs 114524/2013 e 27163/2014 do IL; 135143/2013 do DEX; 161207/2013 do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC; 163684/2013 da Coordenação de Projetos Especiais do Instituto de Psicologia - CPE/IP; e 25332/2014 da Faculdade do Gama - FGA. Nesse caso, a desobediência legal se dá em face do Art. 9º, inciso III, do Decreto nº 5.450/2005.

Verificou-se, ainda, que os Centros de Custos requisitantes realizavam consultas à página da DCO e tomavam conhecimento das atas de registros de preço aderidas pela FUB, e dentro do



universo disponível escolhiam aqueles itens que melhor poderiam atender as suas demandas, objetivando a celeridade da contratação, em contrariedade à realização da contratação planejada. Cabe ressaltar que este procedimento adotado pelos Centros de Custos está descrito às fls. 36 da Cartilha de Compras elaborada pela própria Diretoria de Compras.

Tal acontecimento está evidenciado nos UnBDoc nºs 114524/2013 e 27163/2014 do IL; 135143/2013 do DEX; 161207/2013 do CEPPAC; 163684/2013 da CPE/IP; e 25332/2014 da FGA, todos constantes do Processo nº 23106.017070/2013-47.

Cabe ressaltar que a ausência de elaboração de termo de referência ou a sua elaboração sem a devida justificativa e a respectiva descrição do objeto a ser adquirido é resultado da falta de planejamento das aquisições, haja vista a não consolidação das demandas dos diversos Centros de Custos pela DCO, o que contraria o planejamento das contratações públicas, tendo em vista que primeiro ocorre a adesão a atas de registro de preços pela referida Diretoria e posteriormente disponibiliza-as no site www.daf.unb.br.

Esses fatos foram observados nos Processos nºs 23106.017070/2013-47; 23106.003941/2014-26; 23106.004485/2014-31; 23106.016.908/2013-85; 23106.001901/2014-40; 23106.016930/2013-25; e 23106.002576/2014-32.

Causa:

Adesão a atas de registro de preços anteriormente à consolidação das demandas apresentadas pelos diversos Centros de Custos que integram a estrutura da Fundação Universidade de Brasília - FUB.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta às Solicitações de Auditoria nºs 20141260/003, item 4; 20141260/005, item 22; e 20141260/006, item 32; referentes à aceitabilidade de pedidos que não continham justificativas da demanda e de termo de referência completos, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“O pedido de compras é originado nos centros de custo, que são os detentores dos seus recursos orçamentários, e que têm autonomia para planejar e definir o que será adquirido. Acreditamos que não cabe à DCO questionar a necessidade do que é solicitado, apenas orientar e propor ações, conforme descrito no Inciso V do Art. 3º do Ato da Reitoria nº 1.086/2013 (Anexo I), descrito na Cartilha de Compras e ressaltado no treinamento dos interlocutores.”

Quanto à falta de Termo de Referência em alguns pedidos, seguimos a legislação, a qual rege que o Termo de Referência só é obrigatório nos processos de compra que superam o valor de R\$ 8.000,00 (Oito mil reais) e os que prescindirão a abertura de Processo Licitatório. Os pedidos em questão se referem a uma centralização de vários pedidos que por fim resultaram no processo de adesão. Por este motivo, entendemos que não seria obrigatório o Termo de Referência em todos os pedidos, inclusive instruímos as unidades desta forma (Questão 3 da Cartilha de Compras).”



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 50, referente à aceitabilidade de pleitos para a realização de eventos sem que constassem dos pedidos o projeto básico ou termo de referência; a justificativa para a realização do evento; a indicação do dia; o local da realização do evento; e a quantidade de participantes, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“Visando à celeridade do processo, acreditamos que a proposta do fornecedor anexada a todos os processos de compras substituiu o Termo de Referência e os demais dados sobre o evento, uma vez que ela seria uma replicação de dados, já que foi emitida em conformidade com o atendimento das necessidades da unidade que já possuía a data, o número de participantes, entre outros detalhes.

Mesmo que as exigências de justificativa e detalhamento de especificações sejam parte integrante das orientações constantes na Cartilha de Compras, demandaria muito tempo restituir todos os pedidos às Unidades solicitantes para a devida instrução processual, o que poria em risco todo o trâmite e a emissão do empenho até a data do evento. Estamos contemplando a solução deste ponto com a implantação dos Grupos Centralizadores de Compras.”

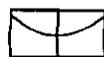
Em resposta às Solicitações de Auditoria nºs 20141260/003, item 5; 20141260/005, item 24; e 20141260/007, item 41, referentes à aceitabilidade dos pedidos de compra sem termos de referência ou recebimento de termos de referência incompletos, em especial sem a especificação do objeto a ser adquirido, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“Com base no princípio constitucional da eficiência, já que o Termo de Referência não é obrigatório neste caso, visamos dar preferência à celeridade do andamento dos processos de compra, buscando resolver estas pendências por telefone ou contato pessoal, até porque alguns pedidos já estavam tramitando a mais de um ano, evitando assim maiores despesas para a Administração.

Por este motivo, consideramos que não seria necessária à devolução do processo à Unidade para a substituição ou complementação de Termos de Referência, já que, no nosso entendimento, as idas e vindas e o aumento do volume desnecessários dos processos na FUB oneram (e muito) a Administração Pública Federal. Como solução deste e de outros problemas a DCO ingressou em 2013 um pedido a alta administração visando à implantação de meios que sistematizem esta comunicação e deem maior padronização e celeridade aos processos, ou seja, um sistema de compras, fato que está em estudo pelo Centro de Informática – CPD.”

Em resposta às Solicitações de Auditoria nº 20141260/003, item 6; e 20141260/005, item 23, referente à aceitação de pedidos de compra contendo a indicação da ata de registro de preços já aderida pela Universidade de Brasília, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“Com o objetivo de atender aos pedidos urgentes e de diminuir a quantidade de dispensas de licitação pelo art. 24 inciso II, a Diretoria de Compras disponibiliza no site da DCO as atas



Auditoria Interna

de registro de preços próprias e aderidas, bem como realiza a consulta às unidades solicitantes de objetos similares questionando se os itens licitados atendem as suas necessidades. Visando facilitar o entendimento por parte da DCO, algumas unidades indicam no memorando do pedido de compras, qual o pregão, o item e a quantidade que desejam adquirir, ou seja, a Unidade indica o que pretende adquirir das atas disponibilizadas pela própria DCO.

Cabe salientar também que a DCO não aceita a indicação dos fornecedores pelas unidades nos casos em que a ata ainda não tenha sido aderida ou nos casos de dispensa de licitação, onde a aquisição é realizada por meio da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Esta instrução foi encaminhada a todos os interlocutores de compras das unidades por e-mail e para toda a FUB via Infounb no dia 02/05/2014, através da Instrução DCO N° 004/2014 (Anexo II)”.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/006, item 33, referente à aceitação de pedidos de compra contendo a indicação da ata de registro de preços já aderida pela Universidade de Brasília, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“Com o objetivo de atender aos pedidos urgentes e de diminuir a quantidade de dispensas de licitação pelo art. 24 inciso II, a Diretoria de Compras disponibiliza no site da DCO as atas de Registro de Preços, próprias e aderidas, bem como realiza a consulta às Unidades solicitantes de objetos similares questionando se os itens licitados atendem as suas necessidades. Visando facilitar o entendimento por parte da Diretoria de Compras, algumas unidades indicam, no memorando do pedido de compras, qual o pregão, o item e a quantidade que desejam adquirir das atas, ou seja, a Unidade indica o que pretende adquirir das atas disponibilizadas pela própria Diretoria de Compras.

Cabe salientar também que a Diretoria de Compras, atualmente, não aceita a indicação dos fornecedores pelas unidades nos casos em que a ata ainda não tenha sido aderida ou nos casos de Dispensa de Licitação, onde a aquisição é realizada por meio da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Para esclarecer o fato, esta instrução foi encaminhada a todos os interlocutores de compras das unidades por e-mail e para toda a FUB via Inforede no dia 02/05/2014, através da Instrução DCO N° 004/2014 (anexada à solicitação respondida em 07/08). Na época, a DCO não procedeu desta forma e esta falha foi eliminada com a publicação da instrução acima citada”.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 20141260/003, item 13, referente à aceitabilidade de pedidos de compra enviados pelos Centros de Custos indicando a ata de registro de preços a ser utilizada, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

“A Instrução n° 004/2014, descrita anteriormente, que trata sobre os procedimentos de adesão a Ata de Registro de Preços – ARP, enviada aos dirigentes e interlocutores dos Centros de Custo, em seu item 3 orienta que:

Item 3 – Informar que, de acordo com orientações da Controladoria-Geral da União, a adesão a ARP não prescinde das etapas comuns a todo planejamento de compras a ser realizado. Assim cabe a

28



administração primeiramente definir e estabelecer suas necessidades, proceder à realização de pesquisa de mercado e somente vencida essa etapa buscar no Portal de Compras do Governo Federal uma ARP que contenha o bem ou serviço requisitado. A realização do caminho inverso, busca da ARP para depois definir suas necessidades, deve ser eliminada pela Administração.

Por este motivo e visando a celeridade e a eficiência, a DCO deu prosseguimento ao processo, entendendo que os tramites acima já teriam sido realizados pela unidade, pois havia orientação para tal.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/003, item 14, referente à aceitabilidade da solicitação de aquisição de módulos de arquivos sem a elaboração de termo de referência pelo setor demandante, a Diretoria de Compras - DCO informou o que se segue:

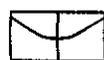
“O Processo em questão solicitou a aquisição de arquivo deslizante para ampliação do arquivo já existente e em caráter de urgência. Neste caso, a DCO entendeu que, se as especificações são idênticas e se foram identificadas na ata a ser aderida, não haveria a necessidade de restituição do processo para a inclusão do Termo de Referência, uma vez que tal ação geraria maiores despesas à administração.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/004, item 19, referente à aceitabilidade da solicitação de lâmpadas sem a elaboração de termo de referência pelo setor demandante, a Prefeitura do Campus – PRC informou o que se segue:

“Quanto à elaboração do Termo de Referência, mantínhamos o entendimento da desnecessidade da elaboração, haja vista que a legalidade do procedimento foi anteriormente analisada pela Assessoria Jurídica do Órgão Gerenciador.

No entanto, diante de algumas dúvidas de servidores quanto à instrução dos processos de compras, a Prefeitura do Campus solicitou à Procuradoria Jurídica da FUB a realização de um curso sobre procedimentos de licitações, o qual foi realizado nos dias 05 e 06 de junho de 2014. Neste curso, foi esclarecido que a adesão à ARP não prescinde das etapas comuns a todo planejamento de compras a ser realizado pela administração pública e, a partir de então, passamos a buscar Atas de Registros de Preços somente após definir e estabelecer as necessidades, tanto nos aspectos qualitativos, quanto quantitativamente, incluindo a elaboração do Termo de Referência, a exemplo do processo de UnBDoc nº 80430/2014. Todavia, juntamos o Termo de Referência ao processo.”

Em resposta ao Memorando AUD nº 02, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Prefeitura do Campus Darcy Ribeiro manifestou por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, anuência total ao teor desse item do relatório, ressaltando que serão tomadas todas as providências para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos nos certames licitatórios.



Em resposta ao Memorando AUD nº 01, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Diretoria de Compras informou por meio do Despacho s/n o que se segue:

“A instrução da Cartilha de Compras 2014 objetivava a consolidação dos pedidos para realização de pregão próprio, com um termo de referência consolidado pela DCO, neste sentido, não seria obrigatório tal documento nos pedidos de bens comuns, já que a DCO iria elaborá-lo, inclusive a PJU, em treinamento aos interlocutores, reafirmou que tal procedimento poderia ser utilizado. No entanto, pela segurança da informação da PJU, pelo procedimento já vir sendo utilizado em anos anteriores, a DCO continuou operando da mesma forma, sem observar que não era um procedimento legal. Contudo, tal fato será solucionado com a implantação das Equipes Técnicas (Grupos Centralizadores) onde haverá a consolidação e será elaborado um único Termo de Referência por grupo, independente de resultar em pregão ou adesão.”

Análise da Auditoria Interna:

Foram analisados 07 (sete) processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços, cujos setores demandantes foram a Prefeitura do Campus – PRC e a Diretoria de Compras – DCO da Fundação Universidade de Brasília - FUB. A PRC demandou uma contratação e a DCO as seis restantes.

Em análise aos referidos processos de contratação, observou-se que os autos não foram instruídos com o termo de referência ou apresentava-o de forma incompleta, sem a devida justificativa e a descrição do objeto a ser adquirido.

Segundo a PRC os processos decorrentes de adesão a atas de registro de preços prescindiam da elaboração de termo de referência em virtude de desconhecimento técnico de seus servidores. Todavia, diante de dúvidas por estes apresentadas quanto à instrução processual, foi solicitado, junto à Procuradoria Jurídica da Fundação Universidade de Brasília – PJU/FUB, curso sobre procedimentos de licitações, o qual foi realizado nos dias 05 a 06/06/2014.

Na oportunidade, segundo informação da PRC, a Douta Procuradoria ressaltou que a contratação por meio de adesão a atas de registro de preços não prescinde das etapas comuns a todo planejamento de compras e, conseqüentemente, da elaboração de termo de referência com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara.

Nesse sentido, a PRC informa que foi juntado o termo de referência ao Processo nº 23106.010306/2014-03, UnBDoc nº 80430/2014, resultante da adesão à Ata de Registro de Preços nº 0136/2013, Pregão Eletrônico SRP nº 087/2013, do Tribunal Regional da 1ª Região, cujo objeto remete à aquisição de molas para porta blindex.

Em sentido oposto têm-se os argumentos aduzidos pela DCO, afirmando que as contratações sem a elaboração de termo de referência estão ancoradas na legislação, haja vista que somente é obrigatório o referido documento nos processos de compras que superam o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e os que prescindirão a abertura de processo licitatório, e no caso em



tela os pedidos são referentes a uma centralização de vários pedidos que por fim resultaram no processo de adesão, que não exige realização de certame para a contratação. Informa, ainda, que esse entendimento está descrito na Cartilha de Compras aprovada pelo Decanato de Administração, em sua questão 03, sendo os Centros de Custos orientados a proceder dessa maneira.

Em relação ao amparo para não elaboração de termo de referência nas aquisições até R\$ 8.000,00, a DCO não informou o dispositivo legal que fundamenta esse posicionamento. Cabe ressaltar que não é do conhecimento desta Unidade de Auditoria Interna qualquer exceção quanto a não elaboração de termo de referência ou de outro documento que possa materializar as necessidades quantitativas e qualitativas da Administração contratante.

Quanto à ausência de elaboração de termo de referência nas contratações por meio de adesão à ata de registro de preços, a origem está na falta de planejamento, pois as adesões realizadas pela DCO não são precedidas de levantamento junto aos Centros de Custos e, portanto, não traduzem a real necessidade da Administração, como por exemplo, se verifica na contratação de empresa prestadora de serviços de eventos, em que a DCO disponibiliza no site as atas aderidas e os Centros de Custos encaminham os pedidos de aquisição.

Cabe ressaltar que, diversamente do informado pela DCO, o termo de referência não pode ser substituído pela proposta do fornecedor, haja vista que esta somente pode ser formulada a partir da apresentação das necessidades da Administração, que ocorre por meio do termo de referência, pois a proposta encaminhada pelo fornecedor deve harmonizar-se com a demanda pleiteada pela Administração. Da mesma forma, a urgência e a contratação de bens com especificações idênticas as anteriores não dispensam a elaboração do termo de referência.

Verificou-se em alguns casos que a adesão a atas de registros de preços é originada a partir da demanda apresentada por um Centro de Custos, sendo esta a ata a ser utilizada pelos demais Centros caso estes apresentem necessidade de aquisição para o mesmo objeto. No entanto, esse procedimento pode, em determinados casos, não atender de forma efetiva a necessidade de seu requisitante, a exemplo do constatado nas aquisições de computadores, Processo nº 23106.003941/2014-26, Ata de Registro de Preços nº 37/2013 gerenciada pela Universidade Federal da Fronteira do Sul, em que determinado Centro de Custos solicitante ficou impedido em adquirir os equipamentos conforme as especificações que melhor atendiam as suas necessidades e sim adquirir os equipamentos registrados na referida Ata. Essa situação foi detectada em virtude da realização de entrevistas e da aplicação de questionários pela equipe de auditoria junto aos diversos Centros de Custos que adquiriram os bens de informática em decorrência da execução da Ata de Registro de Preços nº 37/2013.

Assim, embora caiba aos Centros de Custos identificarem suas necessidades e formular seus pedidos à Diretoria de Compras, resta evidenciado que primeiramente os requisitantes consultam na internet as atas de registros de preço já aderidas pela FUB e dentro dos itens disponíveis na ata escolhem aqueles itens que os atendem, objetivando a celeridade processual da contratação.

A importância da elaboração do termo de referência está descrita no § 2º, Art. 8º, do Decreto nº 5.450/2005, que o define como sendo o documento que deverá conter elementos capazes de



propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. Logo, a sua não elaboração pelos Centros de Custos anteriormente à solicitação de adesão a atas de registro de preços não permite à Administração estabelecer, grosso modo, o próprio objeto a ser contratado.

Nesse diapasão, temos a aquisição de 15 (quinze) desfibriladores (Processo nº 23106.001901/2014-40), cuja demanda é originária do Decanato de Assuntos Comunitários – DAC, tendo como justificativa dar cumprimento à Lei nº 3.585/2005 expedida pelo Distrito Federal, que estabelece a obrigatoriedade de disponibilização de aparelho desfibrilador externo automático em locais cuja estimativa de circulação diária igual ou superior a 1.500 (mil e quinhentas) pessoas. A demanda visa atender o Campus Darcy Ribeiro; Faculdade Ceilândia; Faculdade Planaltina; Faculdade Gama; e Fazenda Água Limpa. O que se verifica no documento de solicitação (Memorando nº 01/DAC, de 03/01/2014) é a indicação da Ata de Registro de Preços nº 047/2013, gerenciada pela Universidade Federal da Bahia, o que diverge da informação prestada pela DCO de que não aceita a indicação dos fornecedores pelas unidades nos casos em que a ata ainda não tenha sido aderida.

O referido pleito não foi acompanhado do respectivo termo de referência e da descrição do objeto a ser adquirido, de modo a evidenciá-lo, bem como não se identificou nos autos examinados a realização de estudos técnicos preliminares que permitissem avaliar a compatibilidade das necessidades da FUB com o objeto registrado pela Universidade da Bahia. Tal fato denota ausência no planejamento da aquisição, o que é objeto de ressalva pelo Tribunal de Contas da União por meio dos Acórdãos nºs 1.233/2012 e 3.137/2014, ambos Plenário.

Depreende-se das informações prestadas pela DCO aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, que a referida Diretoria reconhece as impropriedades na formalização processual, no entanto, avoca os princípios da eficiência, da celeridade e da economicidade processual para deixar de exigir dos Centros de Custos a esmerada instrução processual, com a inserção do termo de referência, com todos os elementos necessários à perfeita identificação do objeto e da justificativa da aquisição dos bens ou a contratação de serviços.

Em que pese não haver hierarquia entre os princípios administrativos, tal fato contraria o princípio da legalidade, o qual gestor não pode deixar de observá-lo. A exigência da elaboração de termo de referência e a apresentação de justificativa prévia à contratação encontram-se previstas no Decreto nº 5.450/2005, in verbis:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente.



III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação.

[...]

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração. (grifos nossos)

O referido dispositivo legal aplica-se às contratações decorrentes de adesão à ata de registro de preços e evidencia a obrigatoriedade da elaboração de termo de referência pelo requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara e de sua aprovação pela autoridade competente, bem como a apresentação de justificativa da necessidade da aquisição na fase preparatória da contratação. A não elaboração do termo de referência impossibilita a adoção da melhor estratégia de suprimento, ou seja, não permite concluir que a adesão à ata de registro de preços seja a melhor forma de aquisição de determinado produto ou bem.

Em relação às justificativas, é importante ressaltar que esta se faz obrigatória também pela Cartilha de Compras quando da solicitação dos pedidos dos Centros de Custos à DCO, conforme se verifica no modelo de memorando acostado às fls. 10. No mesmo diapasão, às fls. 14, questão 07, encontram-se inseridos argumentos ressaltando a importância de a justificativa se fazer presente nos pedidos de compras encaminhados pelos Centros de Custos, no entanto, a DCO não exige dos Centros de Custos as referidas justificativas de contratação. Segue a sua transcrição *in verbis*:

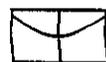
7. Qual a importância da justificativa para meu pedido de compras?

A justificativa da necessidade de realização de uma despesa é uma ação necessária e fundamental para viabilizar o atendimento à demanda e também um requisito imposto pelos princípios norteadores da Administração Pública.

Consiste em fundamentar realização da despesa na destinação que lhe será dada e nos resultados esperados. Toda aquisição deverá ser antecedida da avaliação da necessidade e utilidade do objeto adquirido, sob o prisma da eficácia. Na justificativa, deverá conter informações como:

- ✓ A necessidade a ser atendida.*
- ✓ A justificativa do gasto do recurso com a aquisição.*
- ✓ O interesse público da despesa.*
- ✓ A eficácia que possivelmente será gerada.*

De modo a atender à orientação emanada da Controladoria-Geral da União – CGU foi publicada a Instrução da Diretoria de Compras nº 04/2014, de 29 de abril, que prescreve que as adesões a atas de registro de preços não são prescindidas das etapas de planejamento, cabendo primeiramente definir e estabelecer as necessidades da Administração, proceder à realização da pesquisa de mercado e somente vencida essa etapa buscar no Portal de Compras do Governo Federal uma ata que contenha o bem ou serviço requisitado.



A DCO informou que a publicação da referida Instrução estabeleceu novo procedimento para contratação por meio de adesão a atas de registro de preços, privilegiando a fase de planejamentos das contratações públicas. Essa informação será verificada posteriormente pela equipe de auditoria na fase de monitoramento, pois os processos selecionados para análise datam de período anterior a 29 de abril de 2014.

Quanto ao desenvolvimento de um sistema de compras pelo Centro de Informática para dar maior celeridade aos processos de aquisição, cabe, primeiramente, enaltecer a iniciativa da DCO, no entanto, deve-se exigir dos Centros de Custos a instrução dos processos de contratação com as informações e documentos exigidos pelo Decreto nº 5.450/2005, bem como os procedimentos descritos pela Instrução da Diretoria de Compras nº 04/2014.

Assim, mantém-se a autonomia dos Centros de Custos em planejar e definir as suas aquisições, que não se confunde com a competência da DCO de centralizar as aquisições, bem como de orientar e propor ações corretivas, conforme prescrevem os incisos III e V, Art. 3º, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013:

Art. 3º A Diretoria de Compras (DCO) tem por finalidade padronizar, orientar, analisar, executar e controlar as atividades relacionadas com contratações de serviços [...]

[...]

§ 2º São atribuições específicas da Diretoria:

[...]

III – centralizar as aquisições de bens e serviços, de acordo com a conveniência e oportunidade da Fundação Universidade de Brasília (FUB), independentemente da origem do recurso, observando a aplicação destes de forma a não fracionar as despesas, mediante planejamento anual dos Centros de Custos.

[...]

V – orientar e propor ações aos Centros de Custos, tendo em vista a efetivação dos processos de aquisição de bens, materiais e serviços, em consonância com as diretrizes governamentais. (grifos nossos)

Em relação à centralização das aquisições, torna-se necessário que os diversos Centros de Custos materializem as suas necessidades nos aspectos quantitativos e qualitativos em um documento padronizado e as encaminhem à DCO para que esta consolide as informações e elabore o termo de referência de modo a verificar a forma de contratação: dispensa, inexigibilidade, adesão a atas de registro de preços ou realização de licitação.

Todavia, para dar efetividade à centralização, cabe à DCO exigir que os Centros de Custos observem o período previsto pela Agenda de Compras para o encaminhamento de suas demandas, em oposição ao verificado nos processos aqui tratados, o que, por seu turno, contraria o que estabelece a Cartilha de Compras, fls. 4 e 5. Tal fato, não permite a identificação das necessidades da FUB anteriormente à solicitação da adesão a atas de registro de preços, tornando sem efeito a centralização das aquisições, conforme estabelecido no inciso III, Art. 3º, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013, e prejudicando aquisições de bens e contratações de serviços de forma planejada.



Por fim, cabe instar que de acordo com o Art. 2º, inciso II, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013, compõe a Diretoria de Compras, dentre os diversos setores, a Secretaria Administrativa, cujas atribuições estão descritas no Art. 4º do referido ato infralegal, em que se destaca o previsto em seu inciso III, in verbis:

III - analisar o processo de compra, seja por licitação ou dispensa de licitação, por meio de check list, e devolvê-lo quando não cumprido os requisitos mínimos de instrução do processo. (grifos nossos)

Destarte, considerando o caso em tela, cabe à referida Secretaria observar se os pedidos encaminhados pelos diversos Centros de Custos contemplam, cumulativamente, as informações e documentos exigidos pelo Decreto nº 5.450/2005 e atendam as orientações infralegais expedidas pelos Setores competentes que regulamentem as aquisições de bens e as contratações de serviços no âmbito da FUB.

Em análise as informações prestadas pela Prefeitura do *Campus Darcy Ribeiro* – PRC por meio do Memorando PRC nº 06, de 12/01/2015, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, cabe informar que a anuência da PRC aos apontamentos efetuados pela Auditoria Interna é importante e irá refletir na mudança dos procedimentos de contratação até então adotados, o que será verificado no decorrer do presente exercício por meio do acompanhamento da implementação das recomendações constantes do Plano de Providências Permanente – PPP.

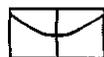
Verifica-se das informações prestadas pela Diretoria de Compras - DCO por meio do Despacho s/n, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, que as falhas apontadas serão solucionadas com a implantação dos Grupos Centralizadores, em que se promoverá a consolidação das demandas e será elaborado o termo de referência.

A criação dos Grupos Centralizadores mostra-se oportuna e valiosa, haja vista que seria constituída por servidores que possuem conhecimento técnico do objeto a ser adquirido. Todavia, tal fato não assegura a mitigação ou até mesmo a eliminação das falhas relacionadas com os procedimentos de contratação, pois não basta apenas normatizar, devendo os Centros de Custos observarem o seu cumprimento e a Diretoria de Compras exigir o disposto nas normas, senão corre-se o risco da repetição dos fatos observados na amostra analisada, em a maioria dos pedidos de solicitação de aquisição de bens e de contratação de prestação de serviços não contemplava termo de referência ou apresentava-o de forma incompleta, sem a devida justificativa e a descrição do objeto a ser adquirido, sendo que a própria Cartilha trazia a exigência da elaboração do termo de referência em seu item 3, alínea 'e', situado às fls. 6, ou a não observância à agenda de compras para encaminhamento dos pedidos de aquisição, o que culminou com a falta de planejamento das aquisições analisadas.

Recomendação:

Recomendação 001

Estabelecer procedimentos que permitam, previamente à solicitação de adesão a atas de



registro de preços ao órgão gerenciador, o levantamento e/ou a identificação das necessidades de aquisições ou contratações dos diversos Centros de Custos dessa Instituição de Ensino, de maneira que possa analisá-las e consolidá-las, dando cumprimento, assim, a fase de planejamento institucional das contratações públicas.

Recomendação 002

Fazer constar dos processos de contratação, independentemente da modalidade de licitação empregada e do valor orçado, termo de referência que represente a necessidade do Centro de Custos requisitante do pleito ou a consolidação dos pedidos dos diversos Centros de Custos da Fundação Universidade de Brasília, de forma a evidenciar o correto planejamento das aquisições e contratações públicas.

Recomendação 003

Fazer constar dos pedidos encaminhados pelos Centros de Custos, as respectivas justificativas da necessidade da aquisição ou contratação, em observância ao que estabelece o Art. 9º, inciso III, do Decreto nº 5.450/2005, ao disposto na Cartilha de Compras elaborada pela Diretoria de Compras e ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Recomendação 004

Exigir que os Centros de Custos observem ao período previsto pela Agenda de Compras para o encaminhamento de suas demandas, de modo a permitir que a Diretoria de Compras identifique as necessidades dos diversos setores que compõem a Fundação Universidade de Brasília e, se for o caso, realize a consolidação das aquisições, conforme prevê o Ato da Reitoria nº 1.086/2013 em seu Art. 3º, inciso III, dando azo a aquisições de bens e contratações de serviços de forma planejada.

Recomendação 005

Orientar à Secretaria Administrativa a restituir os pedidos encaminhados pelos Centros de Custos solicitando aquisição de bens ou contratação de serviços quando estes não atenderem, cumulativamente, as informações e os documentos exigidos pela legislação federal e as orientações infralegais expedidas pelos Setores competentes que regulamentem as aquisições de bens e as contratações de serviços no âmbito da Fundação Universidade de Brasília, em atendimento ao que estabelece o Art. 4º, inciso III, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013.

1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de normas e procedimentos administrativos a serem observados pelos Centros de Custos para programação, requisição, execução, avaliação e prestação de contas de eventos no âmbito da Universidade de Brasília.

Fato:



A Universidade de Brasília - UnB, em virtude de suas atividades institucionais, realiza anualmente diversos eventos que enseja, normalmente, a contratação de empresa prestadora dos referidos serviços. Entre os anos de 2011 e 2014, considerando as contas contábeis 3.3.3.9.0.39.22, Exposições, Congressos e Conferências; e 3.3.3.9.0.39.23, Festividades e Homenagens, esse tipo de despesa alcançou o montante de R\$ 11.623.272,08 (onze milhões seiscentos e vinte mil duzentos e setenta e dois reais e oito centavos), conforme evidenciado no quadro a seguir:

Ano	3.3.3.9.0.39.22	3.3.3.9.0.39.23	Total por Ano
2011	2.691.061,40	32.838,00	2.723.899,40
2012	2.517.914,09	867.609,17	3.385.523,26
2013	1.959.769,97	1.226.713,31	3.186.483,28
2014 (*)	2135414,14	191.952,00	2.327.366,14
Total	9.304.159,60	2.319.112,48	11.623.272,08

(*) Data de extração dos dados 07/08/2014.

Fonte: Sistema Siafi.

Todavia, em que pese a vultuosidade dos recursos envolvidos anualmente na contratação de empresa prestadora de serviços na área de eventos, a UnB não dispõe de normativos e procedimentos administrativos a serem observados para programação, requisição, execução, avaliação e prestação de contas dos eventos pelos seus Centros de Custos, requisitantes dos referidos serviços, a exemplo da Portaria nº 677, de 15 de abril de 2014, expedida pelo Ministério da Justiça.

A ausência de programação na realização dos eventos está diretamente relacionada à falta de licitação para registro de preços pela Diretoria de Compras – DCO dessa Universidade de Brasília, e, conseqüentemente, da ausência de planejamento na contratação desses serviços, pois tomando como referência o período de 2011-2014, verificou-se que as demandas apresentadas foram supridas por recorrentes adesões a atas de registro de preços, inclusive com utilização de mais de uma ata durante o mesmo ano.

No que tange a requisição dos serviços, em análise ao Processo nº 23106.016908/2013-85, resultante da adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2013, gerenciada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, verificou-se que algumas solicitações encaminhadas pelos Centros de Custos à DCO apresentam antecedência de três a cinco dias da realização do evento e são desprovidas das justificativas para a realização do evento, de elaboração de termo de referência ou documento equivalente de modo a materializar o pleito solicitado e de informação do dia, local da realização e quantitativo de participantes no evento, restringindo-se a solicitação de emissão de empenho em favor da Empresa Exemplus, detentora do registro da referida Ata. De outra forma, os pleitos são formulados sem observância de um padrão de informações necessárias à correta instrução processual.

Esse fato foi observado no Processo nº 23106.016908/2013-85.



Causa:

Ausência de elaboração de normativos internos regrado procedimentos administrativos para solicitação, contratação e acompanhamento de eventos no âmbito da Universidade de Brasília por seus Centros de Custos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 44, referente à ausência de realização de licitação própria para a contratação de serviços de eventos, a Diretoria de Compras informou o que se segue:

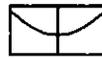
“As licitações são realizadas mediante os pedidos das unidades e, no caso de eventos, os pedidos são recebidos com pouca antecedência, à maioria deles chega à Diretoria de compras a menos de 15 dias de sua realização, mesmo com todos os nossos esforços em orientar as unidades através da Cartilha de Compras, quanto à importância do planejamento e do encaminhamento dos pedidos com tempo hábil para a possível realização e conclusão de processo licitatório, não temos obtido sucesso neste quesito. Portanto, a adesão a Atas de Registro de Preços de outros órgãos tem sido a solução encontrada para o atendimento desta e de outras demandas.

Noutra senda, um levantamento recente do Instituto Negócios Públicos, informa que o custo médio para realização de uma licitação é de R\$12.849,00, o que torna a adesão mais vantajosa a administração. No entanto, acreditamos que há a necessidade de ter uma ata própria de eventos em virtude da especificidade, do interesse institucional e para estabelecimento de padronizações e normatizações. Nesse sentido, encaminhamos um memorando ao DAF com uma série propostas de medidas a serem adotadas, sendo algumas imediatas e outras para 2015, cujo item 4, descreve a implantação de Grupos Centralizadores de Compras. O referido item está assim descrito:

4. Implantar os Grupos Centralizadores de Compras:

Com a finalidade de planejar, uniformizar e especificar as compras de toda a UNB, que atualmente são geridas pela DCO, é necessário que haja a análise prévia dos processos de aquisição por técnicos, professores ou comissões das unidades que detém a expertise necessária para tal. A equipe da DCO não tem condições de elaborar os termos de referência, nem consolidar as compras, pois não possui tal expertise, gerando um problema recorrente, que iremos decorré-lo na sequência.

O problema apontado inicia, atualmente, quando a DCO recebe os processos de todas as unidades com o intuito de consolidá-los e, dependendo do caso, realizar nova pesquisa de preços. Nesta ação, ela defronta-se com especificações técnicas variadas, que não batem com a especificação do fornecedor e muitas vezes do laboratório ao lado ou da unidade que demanda o mesmo item, pois são oriundas de unidades distintas (Este problema acontece em todos os grupos que iremos elencar mais adiante).



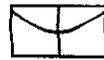
A solução encontrada atualmente é chamar ou encaminhar o processo a um especialista ou a vários especialistas da unidade demandante, a fim de acertar a especificação ou retirar o item da pauta - um trabalho minucioso, que resulta um retrabalho, demanda tempo e, algumas vezes, a atividade pode ser perdida por decurso de prazo. Com o advento da IN 05/2014 do Min. do Planejamento (citada no item 1) quase todas as propostas de preços tiveram que ser refeitas em 2014 e a adaptação a lei incidiu numa nova pesquisa de mercado. O trabalho só não foi todo perdido porque adquirimos o aplicativo Banco de Preços em tempo hábil.

Neste sentido, a nossa sugestão para resolver o problema em 2015, aliada ao compartilhamento da utilização do aplicativo Banco de Preços (item 1), será implantar os Grupos Centralizadores de Compras, divididos em comissões, cujo trabalho proposto será a padronização e consolidação dos pedidos de toda a universidade e a formalização dos seguintes documentos:

- i. Memorando de oficialização do pedido consolidado citando as unidades e as quantidades unitárias;
- ii. Pedido de compra no sistema SIMAR;
- iii. Propostas de preços com o uso do aplicativo Banco de Preços (item 1);
- iv. Cópias das notas de dotação orçamentária e
- v. Termo de Referência ou Projeto Básico contendo a planilha de consolidação.

A nossa proposta para a divisão dos Grupos é a seguinte:

Tipo de Material	Grupo Centralizador	Justificativa
Material de Expediente, Eletrodomésticos e (exceto de TI).	Escritório, Mobiliário, servidores da DGM e FGA e, se for o caso, outros especialistas.	Comissão composta por A DGM já instrui os processos de aquisições de materiais de escritório (consumo) e detém as informações sobre o patrimônio mobiliário, eletrodomésticos e eletrônicos (modelos, valores, datas de aquisição, etc.). Em conjunto com a FGA, deve avaliar e especificar estas aquisições, a fim de padronizar e buscar o melhor custo-benefício para a UNB.
Áudio, Vídeo e Refrigeração.	Comissão composta por servidores da DIMEQ.	A DIMEQ já realiza este trabalho de forma pontual e sob consulta. Neste caso, haveria o encaminhamento de todos os processos deste grupo para a referida diretoria, a fim de consolidar em um único processo com os documentos elencados anteriormente.
Insumos e Equipamentos de Informática.	Comissão composta por servidores do CPD. (Instituída em 29/08/2014 através do Ato do Diretor N°. 005/2014 - CPD).	O CPD tem a expertise para identificar quais os insumos e equipamentos de TI têm o melhor custo-benefício e pode realizar uma análise crítica sobre a miscelânea de pedidos recebidos das unidades, a fim de padronizar e decidir o que a UNB deve comprar nesta categoria. De acordo com o Ato do Diretor N°. 005/2014 (CPD)
Materiais de Hospitalar.	Laboratório/ Comissão composta por um membro de cada unidade que possua laboratório e	Comissão composta por um O objetivo é padronizar as especificações técnicas e consolidar as demandas de todos os laboratórios chegando ao quantitativo final de



Auditoria Interna

	<i>detenha a expertise necessária.</i>	<i>cada item, a fim de atender toda a universidade em um único processo com os documentos elencados anteriormente.</i>
<i>Laboratório.</i>	<i>Servidores da FGA com membros de outras unidades interessadas.</i>	<i>Os equipamentos de laboratório têm o melhor custo-benefício e pode realizar uma análise crítica sobre a miscelânea de pedidos recebidos das unidades, a fim de padronizar e decidir o que a UNB deve comprar nesta categoria.</i>
<i>Eventos (comemorativos, projeto, vestibulares e afins).</i>	<i>de Comissão composta por servidores do DAC, DEG e DEX.</i>	<i>Com o objetivo de planejar e padronizar todos os eventos que serão realizados em 2015 e identificar previamente os itens que deverão compor os processos licitatórios a serem realizados pela DCO.</i>

Obs.: Todos os grupos devem ter como membro um servidor da DCO – CAIP.

Ao final dos trabalhos, os grupos deverão remeter os processos à DCO que irá realizar a checagem final, encaminhar para parecer jurídico, homologar as despesas junto ao Decano de Administração e de Planejamento e realizar o certame, pois esta é a real atividade desta diretoria.”

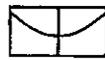
Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 45, referente à regulamentação de serviços de eventos pelos diversos Centros de Custo, a Diretoria de Compras informou o que se segue:

“Desde 2011 a Diretoria de Compras realiza, ao início de cada ano, a capacitação dos interlocutores de compras visando orientar as Unidades quanto aos procedimentos relativos ao processo de compras dentre os pontos mais ressaltados está à questão da necessidade do planejamento, por parte da Unidade, do que será comprado e dos serviços que serão contratados. Não há uma política específica para os eventos, mas sim uma orientação geral que também envolve os eventos. No entanto, pretendemos atender esta necessidade com a implantação dos Grupos Centralizadores de Compras, descrito na resposta anterior.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 50, referente à aceitabilidade de solicitações para realização de eventos desprovidas de informações essenciais, a Diretoria de Compras informou o que se segue:

“Visando à celeridade do processo, acreditamos que a proposta do fornecedor anexada a todos os processos de compras substituiu o Termo de Referência e os demais dados sobre o evento, uma vez que ela seria uma replicação de dados, já que foi emitida em conformidade com o atendimento das necessidades da unidade que já possuía a data, o número de participantes, entre outros detalhes.

Mesmo que as exigências de justificativa e detalhamento de especificações sejam parte integrante das orientações constantes na Cartilha de Compras, demandaria muito tempo restituir todos os pedidos às Unidades solicitantes para a devida instrução processual, o que poria em risco todo o trâmite e a emissão do empenho até a data do evento. Estamos contemplando a solução deste ponto com a implantação dos Grupos Centralizadores de Compras.”



Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 51, referente à regulamentação de *coffe break* no âmbito da UnB, a Diretoria de Compras informou o que se segue:

“Não há regulamentação sobre tal assunto na FUB. Porém, recebemos as demandas das unidades com a prerrogativa de atendimento urgente, conforme descrito na resposta ao item 44, e consideramos que houve interesse institucional nas contratações. No entanto, entendemos que é necessária uma regulamentação oficial e esta deverá estar contemplada com a continuidade da proposta de implantação dos Grupos Centralizadores de Compras.”

Análise da Auditoria Interna:

A Universidade de Brasília – UnB apresenta, em virtude das atividades desenvolvidas por seus Centros de Custos, anualmente inúmeras demandas pela contratação de prestação de serviços na área de eventos. Essas despesas alcançaram o montante de R\$ 11.623.272,08 no período entre 2011 e 2014, conforme consulta feita ao Sistema Siafi em 07/08/2014.

Todavia, em que pese a demanda por esses serviços, não há normativos e procedimentos administrativos a serem observados pelos Centros de Custos dessa Universidade para programação, requisição, execução, avaliação e prestação de contas dos eventos, a exemplo da Portaria nº 677, de 15 de abril de 2014, expedida pelo Ministério da Justiça, de modo a promover melhorias nos mecanismos de controle dos processos de organização e realização de eventos.

De acordo com a referida Portaria, as Unidades Demandantes deverão enviar no início de cada exercício orçamentário o cronograma dos eventos que pretendem realizar, contendo o nome do evento; data prevista para sua realização; duração aproximada; e classificação de acordo com o porte: pequeno, médio ou grande. É a fase de programação ou planejamento.

Ainda de acordo com a Portaria nº 677/2014, quando da solicitação para realização do evento, cabe à Unidade Demandante encaminhar o pleito à autoridade competente no prazo estabelecido, observado, quanto à antecedência do envio, o porte do evento a ser realizado. As solicitações de cada evento são acompanhadas, dentre outras, com as seguintes informações: objeto; justificativa; local de realização; datas de realização do evento, início e término; justificativas para concessão dos serviços de alimentação; justificativa para escolha da categoria de hospedagem; infraestrutura necessária à realização do evento; e os nomes dos servidores designados como fiscais do evento. Nesse sentido, há necessidade de se estabelecer documento padrão para que os diversos Centros de Custos especifiquem as suas demandas.

Tais exigências visam criar metodologia e padronização nas requisições dos serviços de eventos, bem como resguardar o interesse público e a boa e regular utilização dos recursos públicos, sendo, portanto, necessário demonstrar o nexos direto e concreto entre o evento e as atribuições ou objetivos institucionais da área demandante.

No entanto, em análise às contratações decorrentes da adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2013, Processo nº 23106.016908/2013-85, verificou-se, de forma diversa, que não há identificação prévia dos eventos a serem realizados pelos Centros de Custos ao longo do

41



exercício financeiro, tampouco nas solicitações para realização dos eventos é utilizado documento padrão de requisição.

A ausência de programação na realização dos eventos está diretamente relacionada à falta de licitação para registro de preços pela Diretoria de Compras – DCO, e, conseqüentemente, da falta de planejamento das contratações públicas, pois tomando como referência o período de 2011-2014, verificou-se que as demandas apresentadas foram supridas por recorrentes adesões a atas de registro de preços, inclusive com utilização de mais de uma ata durante o mesmo ano em detrimento de realização de processo licitatório para registro de preços próprio. Fato este, segundo a Diretoria de Compras, decorrente da não observação pelos Centros de Custos do período estabelecido na Cartilha de Compras para envio das demandas e que a solução encontrada é a adesão à ata de registro de preços.

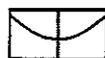
Cabe frisar que as contratações efetuadas pela Administração devem ser precedidas de planejamento, em que se identificam as suas necessidades por meio de levantamento de informações, dimensionando-as quantitativamente e qualitativamente, para, posteriormente, proceder a realização de processo licitatório ou adesão a ata de registro de preços. Assim, conclui-se que as contratações públicas, mesmos as decorrentes da adesão à ata de registro de preços, não prescindem da fase de planejamento.

No que tange a requisição dos serviços, verificou-se que algumas solicitações encaminhadas pelos Centros de Custos à DCO são desprovidas das justificativas para a realização do evento, de elaboração de termo de referência ou documento equivalente de modo a materializar o pleito solicitado, bem como a informação do dia, local da realização e quantitativo de participantes no evento, restringindo-se a solicitação de emissão de empenho em favor da Empresa Exemplus, detentora do registro da referida Ata. De outra forma, os pleitos são formulados sem observância a um padrão de informações necessárias à correta instrução processual e à transparência da execução da despesa.

Ao ser questionada sobre a aceitabilidade de solicitações para realização de eventos desprovidas de informações essenciais, a DCO informou que visa a celeridade processual, pois a proposta do fornecedor anexada a todos os processos de compras substitui o termo de referência e os demais dados sobre o evento, pois teria uma replicação de dados que foi emitida em conformidade com o atendimento das necessidades da unidade, haja vista que já possuía a data, o número de participantes, entre outros detalhes.

Todavia, há que se discordar dos argumentos aduzidos pela referida Diretoria, primeiramente, porque a observância da celeridade processual não pode refutar a falta de planejamento pelos Centros de Custos na realização dos eventos, ou seja, se não há justificativa e detalhamento de especificações requeridas para o deferimento do pleito, há que se restituírem os autos aos Centros de Custos demandantes para que esses providenciem a correta instrução processual. É o que estabelece o Art. 4º, inciso III, do Ato da Reitoria nº 1.086/2013.

Segundo, cabe à Administração estabelecer o objeto da prestação dos serviços, bem como definir as quantidades e especificações necessárias, cabendo à contratada formular a proposta de preços de modo a dar atendimento a essa demanda. No caso inverso, apresentação da proposta da empresa sem a manifestação da Administração corre-se o risco de fornecimento



de bens e/ou serviços não necessários à realização do evento, o que comprometeria o atendimento dos princípios do interesse público e da economicidade. Por fim, diversamente do informado pela DCO, a maioria dos pedidos encaminhados à DCO não continham a informação da data de sua ocorrência e o número estimado de participantes no evento.

Deve-se registrar que não se questiona adesão a atas de registro de preços e o custo estimado da realização de uma licitação, e sim a ausência de planejamento das contratações públicas. Por outro lado, a DCO sinaliza com a necessidade de realizar licitação e, conseqüentemente, ter uma ata de registro de preços própria para a contratação de serviços na área de eventos.

Para o alcance desse objetivo idealiza a implantação de Grupos Centralizadores de Compras, divididos conforme o tipo de material, em que os processos de aquisição serão analisados previamente por servidores com expertise no assunto, o que, segundo a DCO, evitar-se-á o retrabalho e culminará com a consolidação e padronização das diversas demandas dos Centros de Custos. Especificamente para a área de eventos, consta a informação de que o objetivo é planejar e padronizar todos os eventos que serão realizados em 2015 e identificar previamente os itens que deverão compor os processos licitatórios a serem realizados pela DCO.

A informação é relevante, mas não se pode esquecer da importância de criar normativo que regre além do processo de solicitação, a forma como ocorrerá a fiscalização dos eventos contratados, o que resultaria, de forma direta, no estabelecimento de mecanismos de controle internos pelos diversos Centros de Custos da UnB, e, conseqüentemente, na verificação da aplicação dos recursos públicos.

Nessa senda, tomando, por exemplo, a Portaria nº 677/2014 expedida pelo Ministério da Justiça, cabe às Unidades vinculadas, entre outras atribuições, indicar os fiscais de eventos; emitir ordem de serviço à contratada, atestar e encaminhar a nota fiscal para pagamento; e acompanhar, junto aos fiscais, a realização dos eventos contratados. Em relação aos fiscais dos eventos, há necessidade de se descrever as respectivas atribuições, como por exemplo, as descritas no Art. 11, § 1º, da referida Portaria.

Destarte, devem ser estabelecidas regras para realização de eventos pelos diversos Centros de Custos da UnB, em especial para a contratação de *coffe break*, haja vista que sua contratação deve ser restrita, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, e da jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União – TCU nos Acórdãos nºs 7.498/2012 - 1ª Câmara; 6.436/2011- 2ª Câmara; 6.473/2010 - 2ª Câmara; e 7.359/2010 - 1ª Câmara.

A DCO informa que a regulamentação da requisição de *coffe break* será contemplada com a implantação dos Grupos Centralizadores de Compras, em que devem ser descritas as hipóteses para sua utilização. A iniciativa torna-se relevante, pois durante a execução desse item na ARP nº 05/2013 verificou-se que foram contratados 5.133 (cinco mil cento e trinta e três) *coffe break* pelos diversos Centros de Custos, como o Decanato de Extensão – DEX (3.220) e Centro de Informática - CPD (833), o que representa, aproximadamente, 79% de toda demanda.



Cabe registrar que a quantidade registrada na ARP nº 05/2013 era de 5.000 (cinco) mil unidades, ou seja, a UnB contratou 133 (cento e trinta e três) unidades de *coffe break* sem previsão legal, haja vista que a condição de órgão aderente não permite quaisquer acréscimos no objeto contratado.

Recomendação:

Recomendação 001

Elaborar normativo de modo a definir procedimentos administrativos a serem observados pelos Centros de Custos dessa Universidade para programação, requisição, execução, avaliação e prestação de contas dos eventos, a exemplo da Portaria nº 677, de 15 de abril de 2014, expedida pelo Ministério da Justiça, de modo a promover melhorias nos mecanismos de controle dos processos de organização e realização de eventos.

Recomendação 002

Elaborar documento padrão para solicitação de realização de eventos, contemplando entre outras informações, o nome do evento; justificativa; local de realização; datas de realização do evento, início e término; justificativas para concessão dos serviços de alimentação; justificativa para escolha da categoria de hospedagem; infraestrutura necessária à realização do evento; e os nomes dos servidores designados como fiscais do evento, em observância aos princípios da eficácia, eficiência e economicidade.

Recomendação 003

Implantar, na medida do possível, o Grupo Centralizador de Compras na área de eventos, de modo a promover a consolidação e a padronização das diversas demandas dos Centros de Custos, permitindo, assim, a realização de licitação própria por Sistema de Registro de Preços, reduzindo o uso sistemático de solicitação de adesão a atas de registros de preços aos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Recomendação 004

Estabelecer as hipóteses em que os Centros de Custos poderão incluir em suas solicitações à Diretoria de Compras a contratação de coquetéis, lanches e refeições, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU nos Acórdãos nºs 7.498/2012 - 1ª Câmara; 6.436/2011-2ª Câmara; 6.473/2010 - 2ª Câmara; e 7.359/2010 - 1ª Câmara.

1.2. CONTRATOS

1.2.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica.



Fato:

Trata-se da Ação de Governo 20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica, que apresenta como produto a quantidade de pessoa beneficiada. A descrição da referida Ação relaciona-se com o Incentivo e promoção da formação inicial e continuada para a Educação Básica; desenvolvimento de capacitações, estudos, projetos, avaliações, implementação de políticas e programas demandados pela Educação Básica, por meio de apoio técnico, pedagógico e financeiro, inclusive ao sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, considerando o currículo de Educação Básica e programas específicos para população indígena, do campo e quilombola; a formação para a docência intercultural; o ensino da história e cultura indígena, afro-brasileira, africana, a educação escolar quilombola; o atendimento educacional especializado; a educação de jovens e adultos; a educação em direitos humanos; a sustentabilidade socioambiental; as relações étnico-raciais, de gênero, diversidade sexual; e direitos da criança e do adolescente, inclusive na implementação da política da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, bem como contribuir para o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a melhoria da formação.

1.2.2 INFORMAÇÃO

Formalização de processos de pagamento referentes a despesas com eventos sem observância das exigências editalícias requeridas, não permitindo inferir a sua regular prestação.

Fato:

A Diretoria de Compras por meio do Ofício nº 139/2013 – FUB/DAF/DCO, de 28/08/2013, solicitou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a utilização da Ata de Registro de Preços nº 05/2013 para a contratação de serviços nas áreas de decoração, eventos e solenidade, o qual anuiu mediante o Ofício nº 789/2013 – SPOA/SE-MDA, de 03/09/2013. A detentora do registro é a Empresa Exemplus. O total da despesa resultante da execução da referida Ata alcançou o montante de R\$ 917.790,19, cujos empenhos foram emitidos entre 01/11/2013 e 15/05/2014.

Em análise aos processos de pagamentos decorrentes da execução dessas despesas, verificou-se que esses não apresentaram as documentações exigidas pelo Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2013, em especial quanto aos itens 8.1.3; 8.1.16; 13.1; 18.1; 18.2; e 18.3. Seguem, *in verbis*, as referidas exigências:

8. SERVIÇOS A SEREM REALIZADOS

8.1 Regra Geral

8.1.3 *Ao final das hospedagens a empresa deve remeter **IMEDIATAMENTE** para o Ministério do Desenvolvimento Agrário os home list do hotel **MAIS** a lista de presença assinada por **TODOS** os hóspedes, devendo está ser enviada junto com as notas fiscais, bem como as fotos do evento.*



8.1.16 A empresa deverá comprovar por meio de foto e relatório **TODOS** os itens contratados.

13. FORMA DE PAGAMENTO

13.1 O pagamento será efetuado após a realização dos serviços, mediante Nota Fiscal/Fatura, juntamente com fotos impressas do evento ou filmagens em DVD, que deverá ser apresentada até o último dia do mês subsequente ao da realização dos serviços, de acordo com a demanda efetivamente executada, após as faturas serem aceitas e atestadas pelo servidor público designado como responsável pelo acompanhamento e gestão da execução dos serviços em questão e após a comprovação da regular situação junto ao SICAF.

18. DA ACEITAÇÃO DOS SERVIÇOS

18.1 Após a realização do evento o Ministério do Desenvolvimento Agrário atestará a execução dos mesmos em conformidade com a Ordem de Serviço emitida.

18.2 Ao final do evento será feito um relatório pelo fiscal, informando se houve falhas na execução do objeto. Também fará um check list comprovando que os itens demandados foram contratados sem excessos e com zelo.

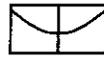
18.3 A empresa deve encaminhar junto com a Nota Fiscal um relatório feito pelo preposto, bem como a foto de todos os itens contratados para execução do congresso, sob pena do não pagamento. (grifos nossos)

A falta dessa documentação, além de configurar descumprimento contratual por parte da Empresa Exemplus, denota a falta de conhecimento dos Centros de Custos solicitantes dos eventos realizados das exigências a serem observadas anteriormente à realização do ateste da nota fiscal de modo a evidenciar que os serviços foram prestados na qualidade e quantidades solicitadas, em observância ao princípio da indisponibilidade do interesse público, haja vista que a Administração somente deve efetuar o pagamento das despesas efetivamente realizadas.

Destarte, a ausência da anexação das comprovações anteriormente listadas à nota fiscal por parte da empresa contratada, bem como o desconhecimento por parte desta Auditoria Interna da elaboração do relatório por parte do fiscal designado pelos Centros de Custos para o acompanhamento da execução do evento, conforme descrito no item 18.2, não permitem inferir que os serviços contratados por meio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2013 junto à Empresa Exemplus foram efetivamente prestados em sua totalidade e na qualidade adequada.

1.2.3 CONSTATAÇÃO

Execução de serviços provenientes de adesão à ata de registro de preços com valores superiores aos registrados.



Fato:

Verificou-se que no evento solicitado pelo Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG com recursos do Programa de Formação Continuada – Ensino Presencial e à Distância, para Operadores do Sistema Nacional de Atendimentos Socioeducativo (SINASE), que a Empresa Exemplus praticou valor diverso do registrado na Ata de Registro de Preços nº 05/2013 para o item 3.2, quarto duplo, contrariando o disposto no Art. 14 do Decreto nº 7.892/2013.

Na ocasião foram apresentadas planilhas consignando o valor de R\$ 310,00, todavia, consta da referida Ata o valor de R\$ 210,00. Tal fato implicou em pagamento a maior à empresa contratada no montante de R\$ 2.400,00.

Por outro lado, verificaram-se em outras duas solicitações de Centros de Custos diferentes do CEAG que os preços praticados para esse mesmo item estavam de acordo com os registrados na ata de registro de preços.

Este fato foi observado no Processo nº 23106.016908/2013-85.

Causa:

Falha nos mecanismos de controles internos do Centro de Custos solicitante do evento e da Diretoria de Compras quanto à verificação do valor registrado na ata de registro de preços.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 20141260/008, item 53, referente à cobrança de valor diverso do registrado, a Diretoria de Compras informou o que se segue:

“Os procedimentos adotados pela Diretoria de Compras são os de conferir todos os valores das propostas com os valores das atas próprias ou aderidas, neste caso, provavelmente houve falha, tanto na hora da realização do despacho solicitando o empenho, quanto na emissão da Nota de Empenho, já que as notas de empenho não são emitidas item a item, e sim, o valor total como um só item, conforme se comprova nas notas fiscais constantes nos autos.”

Isso ocorre porque o órgão, ao publicar o edital do pregão o fez com apenas um item. Caso tivesse sido publicada no SIASG com os itens separados, quando da emissão do empenho as divergências de valor seriam facilmente detectadas. Porém, uma vez que foram verificadas irregularidades no valor, estamos providenciando junto ao fornecedor o ressarcimento ao erário e apresentaremos oportunamente esta prestação de contas a AUD.”

Em resposta ao Memorando AUD nº 01, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Diretoria de Compras informou por meio do Despacho s/n que enviou a Carta CCO.DCO – 011/2015, de 15/01/2015, à Empresa Exemplus de Viagens e Turismo Ltda. solicitando a devolução de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais).



Análise da Auditoria Interna:

A Diretoria de Compras por meio do Ofício nº 139/2013 – FUB/DAF/DCO, de 28/08/2013, solicitou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário a utilização da Ata de Registro de Preços nº 05/2013 para a contratação de serviços nas áreas de decoração, eventos e solenidade, o qual anuiu mediante o Ofício nº 789/2013 – SPOA/SE-MDA, de 03/09/2013. A detentora do registro é a Empresa Exemplus. O total da despesa resultante da execução da referida Ata alcançou o montante de R\$ 917.790,19.

Ao se realizar o cotejamento entre os valores cobrados pela empresa contratada e os registrados, verificou-se em relação ao item 3.2, quarto duplo, a utilização de valor diverso do constante da ata de registro de preços para as solicitações efetuadas pelo Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública – CEAG ao evento para Operadores do Sistema Nacional de Atendimentos Socioeducativo (SINASE), o que contraria o disposto no Art. 14 do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

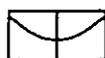
Art. 14. A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade. (grifos nossos)

Entende-se como compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas entre outros elementos, as especificações, o prazo de entrega e o preço registrado. Ainda segundo o Decreto nº 7.892/2013, ata de registro de preços é o documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Assim, caberia a Empresa Exemplus cobrar o valor de R\$ 210,00 pelo quarto duplo e não R\$ 310,00, conforme se verificou nos orçamentos constantes nos autos do processo analisado. Tal fato onerou de forma indevida a Administração em decorrência do pagamento a maior efetuado à empresa contratada no montante de R\$ 2.400,00, que deve ser ressarcido ao Erário. Essa desconformidade não foi observada nas solicitações efetuadas pelo Departamento de Antropologia – DAN, em que solicitou 100 (cem) quartos duplos, e pelo CESPE, que à época solicitou 02 (dois) quartos duplos.

Em que pese a informação prestada pela DCO de que as notas de empenho são emitidas contendo um valor total e não individual, a proposta apresentada pela Empresa Exemplus contempla valores individualizados para os itens requeridos pelo CEAG à realização do evento, conforme se verifica nos Memorandos nºs 267 e 277, datados, respectivamente, de 02 e 11/12/2013, encaminhados pelo CEAG à Diretoria de Contabilidade e Finanças - DCF via Coordenação de Compras - CCO, solicitando a emissão de empenho para custear o evento com a Oficina de Formação de Mediadores, relacionado com a estratégia pedagógica do Programa de Formação Continuada para Operadores do SINASE.

Nesse sentido, após a análise precedida pela Coordenação de Compras - CCO e sua respectiva anuência com os valores constantes nas propostas apresentadas pela Empresa Exemplus, os autos foram encaminhados ao Decanato de Planejamento e Orçamento – DPO para



autorização da despesa que continha o valor de R\$ 310,00 para diária do quarto duplo. Posteriormente, a DCF emitiu as 2013NE807634 e 2013NE808041, nos valores respectivos de R\$ 43.336,57 e R\$ 3.253,69.

Cabe frisar que consta como anexo do Memorando nº 267/2013 a Ata de Registro de Preços nº 05/2013, cujo valor registrado para o item 3.2 é de R\$ 210,00, o que ratifica a impropriedade do valor cobrado de R\$ 310,00 e da falha apontada pela DCO em resposta encaminhada à Auditoria Interna.

Chama a atenção que a data do Memorando nº 277/2013, 11/12/2013, é posterior à data da ocorrência do evento, 08 a 10/12/2013, conforme se verifica na proposta da Empresa Exemplus inserta nos autos do processo e ratificada com a informação contida na Nota Fiscal nº 3.894, sem que fossem identificados nos autos os motivos da alteração na realização do evento. Tal fato configura realização de despesa sem prévio empenho, o que contraria o Art. 60 da Lei nº 4.320/196, *in verbis*:

**Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
(grifos nossos)**

Nesse caso, deve ser autuado processo administrativo de modo que conste a justificativa da necessidade da ocorrência da despesa sem o prévio empenho e os motivos que levaram a sua realização.

Os recursos envolvidos no custeio dessa despesa são oriundos da descentralização efetuada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em virtude da celebração do Termo de Cooperação nº 013/2011 com a Fundação Universidade de Brasília, visando à construção de conteúdo, metodologias e procedimentos a serem adotados em curso de formação continuada para operadores do Sistema Nacional de Atendimentos Socioeducativo (SINASE).

A Diretoria de Compras - DCO por meio do Despacho s/n, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, informou que enviou a Carta CCO.DCO - 011/2015, de 15/01/2015, à Empresa Exemplus de Viagens e Turismo Ltda. solicitando a devolução de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) em virtude da inadequação dos valores cobrados na realização do evento promovido pelo Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública - CEAG. Todavia, apenas o simples envio da Carta CCO.DCO - 011/2015 não permite que a empresa devedora promova o recolhimento ao Erário no montante de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), havendo necessidade de emitir a Guia de Recolhimento Único - GRU em nome da Empresa Exemplus de Viagens e Turismo Ltda. e no valor devido.

Recomendação:

Recomendação 001

Orientar os Centros de Custos solicitantes de eventos e a Diretoria de Compras - DCO adotarem mecanismos de controles internos de modo a verificar a adequabilidade do valor



registrado nas atas de registro de preços e os efetivamente apontados pelas empresas contratadas em seus orçamentos.

Recomendação 002

Orientar o Decanato de Planejamento e Orçamento – DPO a abster-se de aprovar realização de despesas solicitadas pelos Centros de Custos quando essas ocorrerem em data anterior a sua solicitação à Diretoria de Compras – DCO sem que seja instaurado processo de reconhecimento de dívida, haja vista tratar-se de despesas sem prévio empenho, fato esse vedado pelo Art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Recomendação 003

Oficiar a Empresa Exemplus a recolher ao Erário o valor de R\$ 2.400,00 em virtude de cobrança indevida no valor do quarto duplo na realização do evento com a Oficina de Formação de Mediadores para Operadores do SINASE, sob pena de responsabilidade solidária pelo prejuízo causado.

1.2.4 CONSTATAÇÃO

Aquisições por meio de adesão a atas de registro de preços efetuadas após o prazo de 90 (noventa dias), contados da data de autorização do órgão gerenciador.

Fato:

Em análise aos 07 (sete) processos de adesão à ata de registro de preços selecionados, identificou-se que em 04 (quatro) deles houve aquisições após o prazo de 90 (noventa dias) contados da data de autorização do órgão gerenciador, contrariando, assim, o disposto no § 6º, Art. 22, do Decreto 7.892/2013.

De acordo com o referido normativo, cabe ao órgão não participante praticar todos os atos oriundos de contratações decorrentes de adesão à ata de registro de preços dentro de 90 (noventa) dias, ou seja, a emissão de empenhos e a assinatura de contratos, se for o caso, deverão ocorrer dentro desse período.

O quadro a seguir apresenta, em relação a cada um dos 04 (processos), a data de emissão de notas de empenho em desacordo com o prazo estabelecido pelo § 6º, Art. 22, do Decreto 7.892/2013.

Número do Processo	Objeto	Data de anuência do órgão gerenciador	Data limite para contratação	Data da emissão de empenhos após o período limite de contratação
23106.016930/2014-25	Aquisição de mobiliário em geral	11/11/2013	09/02/2014	13/03/2014, 18/03/2014, 08/04/2014, 23/04/2014, 06/05/2014, 12/05/2014, 13/05/2014 E 20/05/2014
23106.003941/2014-26	Aquisição de equipamentos para a área de	25/03/2014	23/06/2014	07/07/2014



informática					
23106.016908/2013-85	Prestação de serviços na área de eventos	03/09/2013	02/12/2013	04/12/2013, 13/12/2013, 28/03/2014, 12/05/2014 e 15/05/2014.	12/12/2013, 10/02/2014, 08/05/2014,
23106.017070/2013-47	Aquisição de mobiliário em geral	04/11/2013	02/02/2014	28/03/2014, 22/04/2014, 12/05/2014	08/04/2014, 02/05/2014,

Fonte: Processos Analisados

Esse fato foi observado nos Processos nºs 23106.017070/2013-47, 23106.016930/2013-25, 23106.003941/2014-26 e 23106.016908-2013-85.

Causa:

Ausência de mecanismos de controles internos administrativos na Diretoria de Compras de modo a permitir que as aquisições ou as contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços ocorram dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contados da anuência do órgão gerenciador.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta às Solicitações de Auditoria nºs 20141260/003; 20141260/005; 20141260/006; 20141260/008, itens 10, 30, 35 e 49, referentes às aquisições realizadas após o prazo de 90 (noventa dias) da data de autorização do órgão gerenciador, a Diretoria de Compras informou o seguinte:

“Tanto a FUB quanto a administração pública como um todo, não tem o repasse de recursos federais de forma padronizada, principalmente quando os recursos são oriundos de descentralizações, além de a FUB ter como prática frequente a morosidade na tramitação dos processos, o que acarreta a extrapolação da emissão de empenhos além do prazo originalmente previsto.”

Nesse sentido, a DCO buscou atender o pleito procurando minimizar algum risco, consultando previamente os respectivos órgãos gerenciadores e fornecedores a fim de assegurar o cumprimento dos pedidos que estivessem fora do prazo de noventa dias, porém, na ocasião, não houve a formalização documental, rotina que foi implantada definitivamente agora, a partir de 1º de agosto.”

Em resposta ao Memorando AUD nº 01, de 07/01/2015, que encaminhou o Relatório de Auditoria nº 20141260, versão preliminar, a Diretoria de Compras - DCO informou por meio do Despacho s/n o que se segue:

“Em 2014 deflagrou-se uma greve dos servidores técnicos-administrativos de março a julho, o que nos obrigou a flexibilizar o prazo de entrega dos pedidos de compras, tratando cada caso diretamente com as unidades. No entanto, foi ressaltado que não haveria a garantia de atendimento, face ao prazo exíguo. Estes fatos, agravados ainda pelas diversas inaugurações de novos prédios e pelo ingresso de novos servidores, também contribuíram para dificultar a consolidação e o planejamento das compras e, conseqüentemente, obrigou a DCO a realizar



adesões sumárias.”

Análise da Auditoria Interna:

O Decreto nº 7.892/2013 regulamenta atualmente o Sistema de Registro de Preços - SRP previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666/1993. O novel Decreto ab-rogou o Decreto nº 3.931/2001 e traz em seu texto parte da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União – TCU, a exemplo da instituição do procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, que deverá ser utilizado para registro e divulgação dos itens a serem licitados, bem como a previsão no instrumento convocatório do quantitativo máximo de cada item registrado na ata de registro de preços que poderá ser utilizada pelos órgãos não participantes do certame.

Além do alinhamento com o TCU, o Decreto nº 7.892/2013 trouxe inovações em relação ao decreto anterior, como por exemplo, novas competências dos órgãos gerenciador e participantes; vedação de efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços; impossibilidade de se prorrogar a vigência da ata de registro de preços por prazo superior a 12 (doze) meses; e estabelecimento de prazo limite para que o órgão não participante possa efetivar a aquisição ou contratação solicitada ao órgão gerenciador.

Assim sendo, considerando a última parte da citação anterior, a regra para utilização da ata de registro de preços pelo órgão não participante está esculpida no § 6º, Art. 22, in verbis:

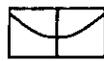
Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

*§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante **deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata. (grifos nossos)***

Esta restrição busca incentivar os órgãos e entidades pertencentes à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União a participarem das licitações para Sistema de Registro de Preços como órgãos participantes, tendo em vista a não aplicação desse dispositivo aos órgãos participantes e gerenciador da ata de registro de preços, bem como reduzir o preço final registrado, em virtude do aumento das quantidades registradas. É o princípio da economia de escala.

A adesão a atas de registro de preços por órgão não participante visa a atender uma necessidade da Administração que se mostra pontual, instantânea, e não uma necessidade que se estenda por um período longo, pois neste caso caberia a realização da própria licitação por registro de preços ou fazer parte na condição de órgão participante, valendo-se da validade de 12 (meses) desse registro para atender as suas demandas.



Por outro lado, o órgão não participante deverá apresentar a demanda ao fornecedor registrado; assinar o termo de contrato, se for o caso; e emitir o empenho dentro do prazo de 90 (noventa) dias contados da anuência do órgão gerenciador, observado o prazo de vigência da ata de registro de preços, o que ocorrer primeiro.

Contudo, ao analisar a amostra dos processos de contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços, 07 (sete) ao total, verificou-se que em 04 (quatro) deles a emissão de empenhos ocorreu após o prazo de 90 (noventa) dias.

No caso do Processo nº 23106.016908/2013-85, prestação de serviços de eventos, as Notas de Empenho 2014NE801890, 2014NE801910 e 2014NE802076 foram emitidas, respectivamente, nos dias 08/05, 12/05 e 15/05/2014, em virtude das demandas efetuadas pelo CESPE, Decanato de Extensão e Instituto de Ciências Política, sendo que a data limite para emissão de empenhos era o dia 02/12/2013.

No Processo nº 23106.016930/2014-25, cujo objeto refere-se à aquisição de mobiliário em geral, a data limite para efetivar a aquisição era 09/02/2014, no entanto, diversos pedidos de compras foram encaminhados à Diretoria de Compras – DCO após essa data, a exemplo do pedido do Instituto de Letras, 26/03/2014, UnBDoc 34657/2014; Decanato de Administração, 25/03/2014, UnBDoc 33972/2014; Instituto de Física, 15/04/2014, UnBDoc 57170/2014; e Vice-Reitoria, 08/05/2014, UnBDoc 55403/2014, cuja Nota de Empenho 2014NE802149 foi emitida em 20/05/2014.

Em relação ao Processo nº 23106.003941/2014-26, cujo objeto refere-se à aquisição de equipamentos para a área de informática, a data limite para efetivar a aquisição era 23/06/2014, todavia, em que pese as demandas encaminhadas pelos diversos Centros de Custos à Diretoria de Compras – DCO ocorrerem em data anterior, a exemplo do Decanato de Extensão, UnBDoc 73852/2014, de 13/06/2014; e Faculdade de Medicina, UnBDoc 72940/2014, de 12/06/2014, os empenhos ocorreram em data posterior, como por exemplo, as Nota de Empenho 2014NE803061 e 2014NE803037 no dia 07/07/2014.

Quanto ao Processo nº 23106.017070/2013-47, cujo objeto refere-se à aquisição de mobiliário em geral, a data limite para efetivar a aquisição era 02/02/2014, diversos pedidos de compras foram encaminhados à DCO em data posterior, a exemplo da Secretaria de Gestão Patrimonial, UnBDoc 27462/2014, de 13/03/2014 e do Observatório Sismológico, UnBDoc 47857/2014, de 23/04/2014. Para esses pedidos foram emitidas, respectivamente, as Notas de Empenho 2014NE801188, em 28/03/2014 e 2014NE801906, em 12/05/2014.

A não observância do prazo fatal estabelecido pelo Decreto nº 7.892/2013 de 90 (noventa) dias em seu Art. 22, § 6º, para que o órgão não participante efetue as aquisições ocorreu nos processos em que mais de um Centro de Custo apresentou demanda para o bem ou serviço registrado nas respectivas atas aderidas pela DCO.

Nessa senda, para os Processos nºs 23106.004485/2014-31 e 23106.001901/2014-40, referentes, respectivamente, às aquisições de módulos de arquivos e desfibrilador externo automático, as emissões ocorreram dentro do prazo estabelecido pelo referido normativo infralegal, o que permite inferir, considerando as análises processuais realizadas, que a DCO



realiza adesão às atas de registros de preços sem que restasse demonstrada a consolidação das demandas dos diversos Centros de Custos da Universidade de Brasília - UnB, haja vista que o encaminhamento de solicitação da anuência do órgão gerenciador para utilização da ata de registro de preços decorre da apresentação de demanda de um único Centro de Custo à Diretoria de Compras, e posteriormente os demais fazem uso da referida ata. Por outras palavras, as adesões às atas analisadas ocorreram sem a observância da fase de planejamento, princípio basilar das contratações públicas.

Ao ser questionada sobre a emissão de empenhos após o prazo de 90 (noventa) dias conferido pelo Decreto nº 7.892/2013, a DCO correlacionou o fato com a política de liberação de repasse de recursos e a morosidade na tramitação processual. Todavia, há que se discordar dos argumentos aduzidos pela referida Diretoria.

Em primeiro lugar, quanto à disponibilização de recursos orçamentários, é sabido que não há necessidade de sua indicação quando a licitação ocorrer para registro de preços, no entanto, esta será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. É o que estabelece o § 2º, Art. 7º, do Decreto nº 7.892/2013, in verbis:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

[..]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. (grifos nossos)

Assim, não havendo disponibilidade de recursos orçamentários, não há que solicitar a anuência ao órgão gerenciador da ata de registro de preços, haja vista ser condição obrigatória para efetuar a contratação a indicação da fonte de custeio da despesa. Em que pese a solicitação da anuência ao órgão gerenciador não se revestir na contratação em si, a disponibilidade dos recursos orçamentários, juntamente com a identificação da demanda interna da UnB, é fator essencial na deflagração do processo de contratação por meio de adesão a atas de registro de preços.

Segundo, a contratação por meio de adesão a atas de registro de preços não prescinde da fase de planejamento. Assim, cabe ao órgão identificar primeiramente a sua demanda interna, consolidá-la em um documento, como por exemplo, termo de referência, para, posteriormente, verificar como poderá ser satisfeita essa necessidade, quer por meio de realização de licitação, contratação direta ou adesão à ata de registro de preços. Por isso não há que se falar em morosidade de trâmite processual, haja vista que essa apresentação de demanda pelos Centros de Custos deve ser anterior à solicitação da anuência ao órgão gerenciador da ata de registro de preços.

Terceiro, caso as necessidades da Administração devam ser satisfeitas ao longo de todo o exercício ou por prazo superior ao estabelecido pelo Decreto nº 7.892/2013, como por



exemplo, a prestação de serviços de eventos, resta à Administração realizar a própria licitação por registro de preços em vez de proceder à adesão a atas de registro de preços.

Cabe acrescentar que o Decano de Administração aprovou no início de 2014 o documento intitulado "Cartilha de Compras". Faz parte do referido Documento a "Agenda de Compras", sendo esta, conforme descrito às fls. 04, o instrumento pelo qual a Diretoria de Compras propõe o planejamento das aquisições/contratações conforme o calendário de compras contendo prazos definidos na execução de cada área visando aperfeiçoar as compras em preço e qualidade, diminuir o prazo entre o pedido de compra e seu recebimento, bem como suprimir o fracionamento de despesa.

De acordo com a "Agenda de Compras", para o exercício de 2014 o envio dos pedidos pelos Centros de Custos deveria ocorrer no período de 27/03 a 25/04, sendo de responsabilidade da Diretoria de Compras analisar e consolidá-los no período de 28/04 a 30/05. Contudo, se observa nos processos selecionados a desobediência pelos Centros de Custos no encaminhamento dos pleitos e a ausência de consolidação por parte da Diretoria de Compras a essas demandas, em afronta ao regulamento aprovado pelo Decano de Administração, resultando, conforme descrito anteriormente, na falta de planejamento das aquisições realizadas pela DCO, no que se refere às adesões a atas de registro de preços.

Quanto à alegação de que consultou, sem formalização processual, previamente os órgãos gerenciadores e fornecedores para efetuar aquisição após o prazo de 90 (noventa) dias conferido pelo § 6º, Art. 22, do Decreto nº 7.892/2013, não pode prosperar. Primeiramente, cabe registrar que somente a partir da publicação do Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014, que alterou o Decreto nº 7.892/2013, há possibilidade de se efetuar aquisições após esse período, sendo esta ocorrência excepcional e devidamente justificada pelo órgão gerenciador no momento da concessão extraordinária.

Segundo, o gestor deve pautar seus atos ao que estabelece à lei, não podendo dela se desviar. Entenda-se lei em sentido amplo, ou seja, norma jurídica escrita, seja a lei propriamente dita, decorrente do Poder Legislativo, seja o decreto, o regulamento ou outra norma baixada pelo Poder Executivo. É o princípio da legalidade.

Assim, considerando que a maioria dos empenhos emitidos em desacordo com o prazo conferido pelo Decreto nº 7.892/2013 e apontados no corpo desse relatório ocorreram anteriormente à edição do Decreto nº 8.250/2014; e que para os empenhos emitidos após a edição do novel Decreto não se identificou nos autos dos processos a autorização e a justificativa requeridas pelo Art. 5º, inciso XI, pode-se inferir que as autorizações para emissão desses empenhos não observaram o princípio da legalidade.

Por fim, segue, in verbis, a nova redação conferida pelo Decreto nº 8.250/2014:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:
[...]



XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do Art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante. (grifos nossos)

Em análise as informações prestadas pela Diretoria de Compras - DCO por meio do Despacho s/n, resultante do encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 20141260, depreende-se que elas não se relacionam ao cerne da questão: aquisições por meio de adesão a atas de registro de preços efetuadas após o prazo de 90 (noventa dias), contados da data de autorização do órgão gerenciador.

As justificativas apresentadas, greve de servidores e flexibilização do prazo estabelecido para encaminhamento dos pedidos pelos Centros de Custos, influenciam diretamente na falta de planejamento das aquisições, como por exemplo, solicitação de adesão ao órgão gerenciador sem possuir a real demanda da FUB, e não na execução da ata de registro de preços, em que se deixou de observar o prazo limite para sua utilização, ferindo o princípio da legalidade.

Destarte, caberia à DCO, verificando a impossibilidade de atender as demandas apresentadas pelos Centros de Custos dentro do prazo de 90 (noventa) dias estabelecido no Art. 22, § 6º, do Decreto nº 7.892/2013, solicitar junto ao órgão gerenciador autorização para utilizar a ata de registro de preços além do prazo fixado no ato regulamentador ou solicitar nova adesão à outra ata de registro de preços.

Recomendação:

Recomendação 001

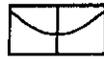
Estabelecer mecanismos de controles internos administrativos na Diretoria de Compras de modo a permitir que as aquisições ou as contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços ocorram dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contados da anuência do órgão gerenciador, em observância ao que estabelece o Art. 22, § 6º, do Decreto nº 7.892/2013.

Recomendação 002

Fazer constar nos processos de aquisição ou contratação decorrentes de adesão a atas de registro de preços a autorização formal do órgão gerenciador da ata de registro de preços para utilização desta quando o prazo previsto no Art. 22, § 6º, do Decreto nº 7.892/2013, 90 (noventa) dias, não for suficiente para efetivar a aquisição ou contratação, em observância ao contido no inciso XI, Art. 5º, do mesmo normativo infralegal e ao princípio da legalidade.

III – CONCLUSÃO

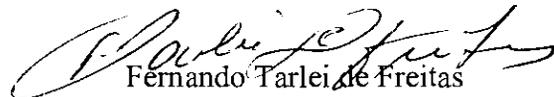
Em face dos exames realizados, conclui-se que os processos de contratações de bens e serviços resultantes de adesões a atas de registro de preços pela Fundação Universidade de Brasília não são originárias de planejamento prévio em que se demonstre a compatibilidade de suas necessidades com as aquisições e contratações realizadas, bem como da demonstração formal da vantajosidade na utilização das atas de registros de preços e, portanto, as Unidades

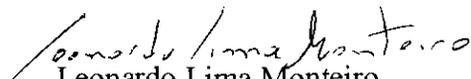


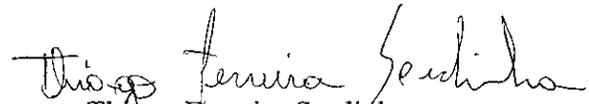
Auditadas deverão adotar as medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens 1.1.4; 1.1.5; 1.1.6; 1.1.7; 1.2.3; e 1.2.4.

Brasília, 12, de fevereiro de 2015.


Luciana Maria de Oliveira Cortinhas
Auditora


Fernando Tarlei de Freitas
Auditor


Leonardo Lima Monteiro
Auditor


Thiago Ferreira Sardinha
Auditor-Adjunto

Brasília, 12, de fevereiro de 2015.

De acordo,


João Luiz Domingues
Auditor-Chefe da FUB

