

NOTA TÉCNICA Nº 4/2021/AUD / ADJ / CEA

PROCESSO Nº 23106.112175/2021-19

ASSUNTO: Atendimento aos Despachos Reitoria/GRE 7303952 e AUD/GAB 7376228 referentes ao Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário, tratado no processo 23106.112175/2021-19.

Magnífica Reitora,

Trata-se do Despacho Reitoria/GRE 7303952 que encaminhou os “autos para conhecimento das informações prestadas pela PRC/DIMEQ/CTR (7283546) e Despacho DAF (7297273)”, bem como do Despacho AUD/GAB 7376228, que encaminhou à AUD/CEA para análise e manifestação técnica em relação ao Despacho da Comissão de Planejamento da PRC/CTR (7283546).

Quanto à estrutura, esta Nota é composta por 4 (quatro) seções, a saber: (I) Introdução, que fornece uma visão geral do solicitado no Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário e sobre as providências relatadas no processo 23106.112175/2021-19. (II) Análise; (III) Conclusão; e (IV) Proposta de Encaminhamento.

Dessa forma, encaminhamos o presente documento para conhecimento e para subsidiar as decisões administrativas que forem necessárias.

I – INTRODUÇÃO

O Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário (7258429) foi proferido no âmbito de Representação no processo TC 036.293/2021-0 (numeração TCU) e encaminhado à Universidade de Brasília **para ciência**.

A Representação ao TCU foi formulada pela empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda em face de supostas irregularidades/falhas no âmbito do Pregão Eletrônico 303/2021 realizado por esta Universidade.

A empresa mencionada solicitou àquela Corte de Contas a emissão de decisão cautelar para suspender o certame.

Por sua vez, o TCU, por meio do Acórdão em tela, julgou o pedido parcialmente procedente, por perda de objeto, tendo em vista a licitação ter sido considerada deserta. Todavia, reconheceu a existência de impropriedades/falhas no Pregão 303/2021.

À vista disso, aquele Tribunal encaminhou cópia do Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário e da instrução da unidade técnica para ciência acerca das irregularidades/falhas identificadas no Pregão 303/2021 com o objetivo de adoção de medidas para prevenir a repetição de ocorrências semelhantes:

1.7. Ciência:

1.7.1. à Fundação Universidade de Brasília sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 303/2021, **para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes**: (grifo nosso)

1.7.1.1. a exigência constante do item 5.1.6.7 do termo de referência, relativa à

manutenção de preposto sediado na cidade de Brasília/DF, representa afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

1.7.1.2. a exigência contida nas alíneas f, g, h, i e j do subitem 7.2.18.2 do Termo de Referência, relativa ao estabelecimento de limitação de preço ao apresentado pela média divulgada pela ANP e à atribuição à pessoa da contratada do ônus de arcar com eventuais diferenças, pode caracterizar enriquecimento sem causa da Administração, em detrimento da imposição de prejuízos à contratada, representando afronta ao art. 884 do Código Civil;

1.7.1.3. exigências no sentido de que a empresa contratada controle o preço praticado pela rede credenciada para fornecimento de combustíveis representa indevida ingerência da Administração Pública na formação de preços privados, afrontando o princípio da livre iniciativa, previsto no art. 1º, inciso IV, e reiterado pelo art. 170 da Constituição Federal e incorporado nas disposições do item 7.11 do Anexo VII-A da IN/MPDG 5/2017, ficando a responsabilidade dessas empresas limitadas à realização de negociações com os postos de combustíveis, mediante oferecimento de alguma vantagem, para praticarem, junto à referida frota, o preço médio mensal da ANP, situação que, naturalmente, reduzirá a rede credenciada, ônus que precisa ser sopesado pela Administração;

1.7.1.4. a exigência contida no item 7.2.4.12 do Termo de Referência, de que a empresa contratada deverá prover suporte técnico operacional disponível 24 horas por dia, inclusive feriados, por meio de atendimento via correio eletrônico (e-mail), serviço de mensagens instantâneas (SMS), mensagem sob demanda em aplicativo de conversa instantânea (WhatsApp ou equivalente e de telefonia gratuita, do tipo 0800), ao invés de apenas um desses canais, mostra-se desarrazoada e excessiva, podendo resultar um ônus desproporcional para a contratada, em afronta ao princípio da razoabilidade, e frustrando, ao final, o caráter competitivo do certame, representando afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

1.7.1.5. a exigência constante do item 7.2.3.11 do Termo de Referência, de que, nos casos de manutenções em que o valor do serviço seja elevado, acima de 50% do valor de mercado do bem, será necessário que a contratada apresente, além de três orçamentos da rede credenciada, mais um complementar, fora da rede da contratada, mostra-se desarrazoada, inócua e desnecessária, com potencial para impor um ônus desproporcional para a contratada, afrontando o princípio da razoabilidade, e, ainda, podendo frustrar o caráter competitivo do certame, representando afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

A unidade responsável pela realização do Pregão 303/2021 é a PRC. A Comissão de Planejamento designada no âmbito daquela unidade com o objetivo de “contratação de empresa especializada no gerenciamento de frotas da Universidade de Brasília” apresentou “justificativas e motivos pela inclusão das informações apresentadas no Termo de Referência foco do Pregão PE 303/2021” por meio do Despacho PRC / DIMEQ / CTR 7283546.

Ainda por meio do Despacho PRC / DIMEQ / CTR 7283546, a Comissão de Planejamento informou que **“acatou todas as definições no Acórdão 2414/2021 - TCU - Plenário (7258429).”**

Ademais, a Comissão sugeriu:

(...) consultar ao TCU sobre a possibilidade de uso das informações da ANP a título de estimativa a adoção de valor médio praticado pelo mercado, o qual é normalmente pesquisado pela ANP ou outra entidade relacionada ao assunto (SINPETRO, painel de preços etc.), com extensão ao maior valor pesquisado no mercado local, de modo a não onerar injustificadamente as empresas contratadas, mas também evitar a falta de previsibilidade de gastos por parte da Administração Central, sendo que o cronograma de previsibilidade ultimamente para este tipo de contratação tem previsto aportes mensais devido às restrições orçamentárias já expostas.

II –ANÁLISE

Preliminarmente, em relação aos tipos de deliberações emitidas por aquele Tribunal de Contas, cabe destacar o contido nos artigos 2º e 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020^[1]:

Seção I

Das Definições

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e (grifo nosso)

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

(...)

Subseção II

Das Ciências

Art.9º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade; ou

II - a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.

Dessa forma, conforme as definições acima, as categorias de deliberações do TCU são três: determinação, recomendação e ciência.

A determinação impõe ao destinatário uma obrigação, com prazo assinalado para providências concretas. A recomendação apresenta oportunidades de melhoria, não impondo uma obrigação, tampouco correspondendo a prevenção de irregularidades. Por último, a ciência se refere a irregularidade em que no contexto não exige a adoção de providências concretas e imediatas, contudo, serve para fins de aperfeiçoamento do controle interno, **uma vez que a não adoção de medidas pode resultar na repetição de situações irregulares no futuro, as quais podem ensejar as demais deliberações daquela Corte de Contas.**

Portanto, no caso em tela, a deliberação destinada à Universidade foi a **ciência**, haja vista os potenciais prejuízos à concorrência do certame não terem sido concretizados, uma vez que a licitação restou deserta. **Contudo, é necessário que as impropriedades/falhas no Pregão 303/2021 sejam corrigidas por meio do aperfeiçoamento dos controles internos para que não se repitam no futuro, em integral observância ao item 1.7 do Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário.**

Em que pese a Comissão ter manifestado concordância com as ponderações do TCU, o potencial corretivo ficou restrito ao futuro pregão conduzido pela mesma Comissão.

Isto posto, verifica-se a necessidade de a Administração implementar controles internos, em especial atividades de controle, que mitiguem a possibilidade de repetição de situações da espécie.

Com base no referencial COSO[2], modelo sobre controles internos amplamente aceito, o componente atividades de controle se refere a políticas e procedimentos que são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia. São exemplos de atividades de controle: normatização, estabelecimento de alçadas, segregação de funções, revisões.

No caso, entende-se que os elementos trazidos pelo Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário devem ser incorporados aos normativos e/ou procedimentos institucionais que norteiem a elaboração de

editais no âmbito da PRC a fim de evitar a restrição do caráter competitivo de licitações consoante as situações apontadas pelo Acórdão e pela respectiva instrução da unidade técnica do TCU.

No que se refere à dúvida apresentada pela Comissão, acerca dos parâmetros para pesquisa de preços, são oportunas as seguintes considerações.

A pesquisa de preços é “procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação”^[3]. De sorte que deve ser realizada a partir de elementos suficientes para melhor representar o mercado.

Nesse sentido, no recente Acórdão 1875/2021 - Plenário, o TCU assim dispôs: “as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames”.

Portanto, a pesquisa de preços no caso, em tela, deve ser baseada em uma cesta de preços públicos, inclusive os preços da "ANP ou outra entidade relacionada ao assunto (SINPETRO, painel de preços etc.)”.

III – CONCLUSÃO

Como se expôs acima, o potencial corretivo do Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário ficou restrito ao futuro pregão conduzido pela mesma Comissão, uma vez que não foram identificadas providências no sentido de institucionalizar controles internos com objetivo de prevenir futuras situações da espécie.

Assim, conclui-se que os elementos trazidos pelo Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário devem ser incorporados às atividades de controle, a exemplo de normativos e/ou procedimentos institucionais, que norteiem a elaboração de editais no âmbito da PRC a fim de evitar a restrição do caráter competitivo de licitações consoante as situações apontadas pelo Acórdão e pela respectiva instrução da unidade técnica do TCU.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, sugere-se:

- a. Recomendar à Reitora o estabelecimento de controles internos, no âmbito da PRC, com o objetivo de prevenir a repetição das impropriedades/falhas verificadas no Pregão 303/2021 em certame futuro, em integral observância ao item 1.7 do Acórdão 2414/2021 - TCU – Plenário.

Brasília,
26/11/2021.

Cassio Adriano Lobo Leão

Auditor

Mat. 1087401

José Antonio Barbosa da Silva
Auditor
Mat. 1086669

De acordo.

Nara Cristina Ferreira Mendes
Auditora-Chefe Adjunta
Mat. 1051954

Aprovo:

Prof. Abimael de Jesus Barros Costa
Auditor-Chefe
Mat. 1048848

[1] Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/ato-normaativo/%22ATO-NORMATIVO-2783%22>

[2] Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>

[3] Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.



Documento assinado eletronicamente por **Abimael de Jesus Barros Costa, Auditor(a) Chefe da Auditoria Interna**, em 26/11/2021, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Nara Cristina Ferreira Mendes, Auditor(a) Chefe Adjunto(a) da Auditoria Interna**, em 26/11/2021, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **José Antonio Barbosa da Silva, Auditor(a) da Auditoria Interna**, em 26/11/2021, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Adriano Lobo Leao**, **Auditor(a) da Auditoria Interna**, em 26/11/2021, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7427834** e o código CRC **C4C6BDAE**.

Referência: Processo nº 23106.112175/2021-19

SEI nº 7427834