

GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS (CICLO 2014 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E VIGILÂNCIA)

Objetivo da auditoria

Avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições adotadas pelas organizações públicas estão de acordo com a legislação aplicável e aderem às boas práticas.

Principais achados do TCU

Deficiências em governança das aquisições contribuem para deficiências na gestão das aquisições, que por sua vez contribuem para contratações sem controles adequados, levando ao risco de má aplicação de recursos públicos – essa é a síntese das constatações deste trabalho.

Foi evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas, mediante a comprovação da ausência ou deficiência de controles relacionados à governança e gestão das aquisições.

Além disso, verificaram-se deficiências nos controles internos em nível de atividade nos processos de contratação de três objetos específicos (limpeza, vigilância e transporte), tais como:

- a. ausência de método objetivo para estimar a quantidade dos materiais de limpeza utilizados na prestação dos serviços, assim como da produtividade adotada para definir a quantidade de postos de trabalho, com riscos de contratações envolvendo mais material e postos de trabalho que o necessário;
- b. ausência de estudo técnico para justificar a quantidade e tipo de postos de trabalho alocados nos serviços de vigilância, com riscos de contratar uma quantidade maior de postos que a necessária, levando ao desperdício de recursos financeiros, ou, ao contrário, a contratação de menos postos, podendo levar a uma prestação de serviços que não atende às necessidades da organização;
- c. ausência de critérios para avaliar a qualidade dos serviços prestados, impossibilitando a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, o que pode caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo art. 4º, II, do Decreto 2.271/1997), aumentando o risco de interposição de mão de obra, prática condenada pela Justiça do trabalho.
- d. remuneração dos serviços pela disponibilidade de mão de obra, sem vinculação a resultados, favorecendo o paradoxo lucro-incompetência (ver Acórdão 786/2006-Plenário), o que gera desperdícios de recursos públicos e não atendimento à necessidade que originou a contratação;
- e. utilização de controles excessivos, a exemplo da conta vinculada, sem avaliação de outros mecanismos com custo-benefício mais favorável, trazendo o risco de uso de controle com custo-benefício desfavorável, o que leva ao desperdício de recursos;

A avaliação da conformidade das contratações referentes à limpeza, vigilância e transporte permitiu identificar consequências da ausência ou deficiência dos controles relacionados à governança e gestão das aquisições, evidenciando-se, por exemplo, que:

- a. as deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos contribuíram para que uma das organizações auditadas mantenha 50% do quadro de funcionários que atuam na área de aquisições composto por terceirizados que desempenham atividades de instrução de processos típicas de servidores efetivos;
- b. a falta de cultura de gestão de riscos em outra organização contribuiu para que não houvesse avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos nem dos critérios de habilitação econômico-financeira, podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição ou contratação de empresa sem condições de executar os contratos, respectivamente;

Assim, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições nas organizações contribuirá para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

Recomendações do TCU

Entre as recomendações do TCU aos Órgãos Governantes Superiores (OGS) estão:

- a. a elaboração modelo de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos, bem como a promoção da respectiva implementação mediante orientação normativa, utilizando como parâmetro básico os aspectos constantes neste trabalho (SLTI);
- b. a elaboração de um estudo de avaliação de custo-benefício e de riscos relacionados à utilização da conta vinculada e, com base nos resultados obtidos, a verificação das possibilidades de manter o procedimento e de prever a adoção de outras formas de controle, como aquelas suscitadas no Acórdão 1.214/2013-Plenário (SLTI);
- c. a avaliação dos aspectos tratados neste trabalho para o aperfeiçoamento de suas listas de verificação para emissão de parecer jurídico, bem como dos seus modelos de editais e de minutas de contratos (AGU, CNJ e CNMP);
- d. a promoção, mediante orientação normativa, da obrigatoriedade da utilização, por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação, das listas de verificação elaboradas (CNJ e CNMP).

Benefícios esperados

Os principais benefícios esperados desta fiscalização são: a melhoria dos controles das contratações dos serviços de limpeza e conservação, vigilância e transporte de pessoas; a indução da melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições das organizações públicas federais como um todo, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste trabalho.

Deliberação do TCU

Acórdão: 2.328/2015-TCU - Plenário

Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

TC nº 017.599/2014-8

Vídeo da sessão