

**GRUPO II - CLASSE V - PLENÁRIO**

TC-017.599/2014-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado/Responsável: não há

Unidades: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP); Advocacia-Geral da União (AGU); Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Departamento Nacional Produção Mineral (DNPM); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT-PE); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf); Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE (TRT/CE); Universidade Federal do Ceará (UFCE); Eletrobrás Distribuição Rondônia (Creon); Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa); Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR (TRT-AM); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRT-2); Universidade Federal do Pará (UFPA); Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-PA); Companhia Docas do Pará (CDP)

Representação Legal: não há.

**SUMÁRIO: CONSOLIDAÇÃO DE AUDITORIAS. FOC. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE AQUISIÇÕES NA APF. RESULTADOS GERAIS. RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES. ARQUIVAMENTO.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013).

2. Transcreve-se a seguir o relatório consolidado de auditoria elaborado pela Selog (peças 45/47).

**“Apresentação**

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

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

3. Ainda segundo o plano, a linha de ação 13 impacta no objetivo supra, descrita a seguir:

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

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

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

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

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

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

9. O presente relatório trata da consolidação das vinte auditorias realizadas na FOC.

## *2. Introdução*

### *2.1 Deliberação*

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman, proferido no âmbito do TC-016.816/2014-5 (peça 6). No referido despacho, foi aprovada a sistemática geral da FOC, além de duas auditorias-piloto.

11. As outras dezoito auditorias foram autorizadas por meio do Acórdão 2.269/2014 - TCU - Plenário.

### *2.2 Visão geral do objeto*

12. Governança das aquisições pode ser definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (adaptado do 'Referencial Básico de Governança Aplicada a Órgãos e Entidades da Administração Pública', publicado pelo TCU em 2014).

13. Além disso, cabe registrar excerto do relatório do levantamento do perfil de governança e gestão das aquisições - ciclo 2013, constante do TC-025.068/2013-0, o qual traz a seguinte redação:

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

- 23.1. alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- 23.2. assegurar a utilização eficiente de recursos;
- 23.3. otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- 23.4. mitigar riscos nas aquisições;
- 23.5. auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;
- 23.6. assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

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

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

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

- a) relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratados para a prestação desses serviços na APF;
- b) materialidade: os contratos de terceirização consomem significativa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;
- c) risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;
- d) oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

### 2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas na Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

17. Como objetivos específicos, podem-se citar:

- a) Avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;
- b) Ratificar (ou retificar) as informações apresentadas em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013 em confronto com as que foram evidenciadas *in loco* (nos vinte jurisdicionados);
- c) Avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no

processo de aquisição;

- d) Avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;
- e) Avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

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

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

19. A questão de auditoria oito não foi aplicada aos órgãos do poder judiciário, uma vez que trata da elaboração de plano de trabalho para contratações de serviços, obrigação contida no art. 2º do Decreto 2.271/1997, o qual não é cogente para esses órgãos.

20. As questões de auditoria da FOC, com seus possíveis achados, encontram-se no Apêndice 1. Registre-se que todos os cinquenta possíveis achados foram evidenciados em pelo menos uma das vinte fiscalizações.

#### 2.4 Método

21. Para a realização das vinte auditorias, que têm natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados ‘Padrões de Auditoria de Conformidade’, aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, ‘Manual de Auditoria Operacional’, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; ‘Orientações para fiscalizações de Orientação Centralizada’, aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e ‘Normas de Auditoria do TCU’ (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011.

22. As auditorias que fizeram parte desta FOC foram distribuídas da seguinte forma:

		Organização
--	--	-------------

O1	DNPM	Departamento Nacional Produção Mineral
O2	TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
O3	MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
O4	MIN	Ministério da Integração Nacional
O5	Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
O6	STJ	Superior Tribunal de Justiça
O7	TRT-PE	Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE
O8	UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
O9	UNIVASF	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
O10	TRT-CE	Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE
O11	UFC	Universidade Federal do Ceará
O12	CERON	Eletrobrás Distribuição Rondônia
O13	INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
O14	TRT-AM	Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR
O15	FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
O16	Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
O17	TRF-2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
O18	UFPA	Universidade Federal do Pará
O19	TRT-PA	Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP
O20	CDP	Companhia Docas do Pará

Tabela 1 - Lista de organizações auditadas

23. Cabe registrar que as auditorias no TJDFT e no MDA foram realizadas pela Selog como auditorias-piloto.
24. Os critérios adotados para escolha das organizações fiscalizadas foram os seguintes:
- Distribuir a escolha de forma que houvesse cobertura dos diversos segmentos da APF (Sisg, Dest e Judiciário);
  - Calcular o risco com base no orçamento empenhado de despesas licitáveis em 2013 e no índice de governança das aquisições. O risco foi calculado pela equação  $R = Ind_{iGov} * 0,5 + Ind_{Empenhado} * 0,5$ , onde  $Ind_{iGov}$  representa o valor percentual do iGov em relação ao menor dos iGov do seu grupo e  $Ind_{Empenhado}$  representa o valor percentual do orçamento em relação ao maior dos orçamentos do seu grupo, cada um com peso de 50%;
  - Incluir pelo menos uma das dez organizações que não forneceram informações para o levantamento de governança das aquisições, o que é um indicativo de alto risco;
  - Compatibilizar a seleção de organizações que atendam aos critérios anteriores localizados nas unidades da federação cuja secretaria de controle externo seja uma das NLogs participantes da FOC;
  - Selecionar organizações que apresentam altos índices de governança de aquisições, com o objetivo de identificar boas práticas a serem disseminadas;
  - Verificar a existência, nas organizações pré-selecionadas, de contratos de vigilância e limpeza, os quais foram objetos dos testes substantivos; e
  - Utilizar informações complementares, fornecidas pelas Secretarias participantes do trabalho, acerca das organizações que fazem parte da sua clientela.
25. O conceito de despesas licitáveis considera os gastos passíveis de serem realizados pelas

organizações mediante contratações públicas, tais como material de consumo e serviços de terceiros, consideradas relevantes para esse trabalho. Nesse sentido, gastos com pessoal, por exemplo, não são despesas licitáveis, por não estarem sujeitas aos procedimentos relativos à contratação pública (a relação dos subelementos de despesa das contas do Siafi consideradas licitáveis consta no Anexo III da peça 1 do TC-016.816/2014-5).

26. A SefidEnergia participou do trabalho auditando o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A participação dessa unidade técnica neste trabalho se deveu à necessidade que ela identificou de avaliar aquisições na autarquia quando da auditoria de contas que programou realizar no segundo semestre do ano passado.

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

- a) questões de auditoria um a seis, e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;
- b) questões sete a onze, com base no documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA), publicado no site da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu 'Riscos e Controles nas Aquisições') em atenção ao Acórdão 1.321/2014-Plenário.

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

29. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, foram encaminhados ofícios aos jurisdicionados, os quais solicitaram documentos e informações sobre os objetos analisados neste trabalho (exemplo à peça 3).

30. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio de Ofícios de Requisição (exemplos às peças 4 e 5).

31. Outro procedimento sistematizado foi a avaliação da existência ou não de divergência, para os pontos avaliados nas seis primeiras questões, entre a situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013 e a situação encontrada na organização, registrado em papel de trabalho padronizado (exemplo à peça 6).

32. Os relatórios preliminares das auditorias foram submetidos aos comentários do gestor, conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010.

33. Os documentos que solicitaram comentários dos gestores também incentivaram a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6. Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras.

34. A fim de aprimorar o questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013, a equipe de auditoria também avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada.

35. O ofício que solicitou os comentários do gestor também solicitou a identificação das

possíveis causas das divergências, entre a situação declarada no questionário e a situação encontrada pela equipe. Para cada questão cuja resposta foi considerada divergente, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Interpretação diversa da apresentada pela equipe de auditoria; 2. Não conhecimento do assunto contido da pergunta; 3. Erro material (marcação errada); 4. Resposta fornecida com base em informação que veio da área imprópria. As causas apontadas pelos gestores foram consolidadas e servirão de subsídio para que a Selog aperfeiçoe o questionário para os próximos ciclos de levantamento.

36. A equipe da Selog prestou apoio técnico *in loco* às equipes na realização das fiscalizações.
37. Além disso, após a revisão do relatório de auditoria, realizada no âmbito da respectiva Secex, a equipe coordenadora da FOC efetuou uma co-revisão do documento a fim de que os relatórios individuais contribuíssem ao máximo para os objetivos desta consolidação e de que os encaminhamentos propostos dessem tratamento homogêneo aos auditados, mantendo a aderência ao preconizado na Portaria - Segecex 13/2011, art. 3º.
38. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios os do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPublica. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como: o publicado pela Federação Internacional de Contadores (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*) e o utilizado pelo *Government Accountability Office* (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*). Outra fonte utilizada na elaboração do relatório foi o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública - publicado pelo TCU em 2014.
39. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, base das questões e procedimentos desta parte da auditoria, que pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que fundamentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, de forma que se opta, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL supra.
40. Como um dos objetivos específicos deste trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo **deficiências** para iniciar o título de achados dessa natureza, caracterizando situações onde tais controles não estariam adequados, expondo a organização a riscos, portanto, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo deficiências foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.
41. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.
42. Com isso, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório foram recorrentes em todas as organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica.

43. Por fim, a consolidação, feita por meio deste relatório, é a última fase da FOC.

44. O objetivo da consolidação consiste em agregar os resultados de todas as fiscalizações previstas, de modo a sintetizar os achados e conclusões sobre as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas, e deficiências nos processos de contratação e nos contratos avaliados, de forma a identificar medidas sistêmicas que possam ser adotadas pelos OGS para contribuir para o aperfeiçoamento de **todas** as organizações públicas federais.

### 2.5 Limitações

45. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos que mereça registro.

### 2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

46. O volume de recursos fiscalizados foi de cerca de R\$ 520 milhões, conforme consta do Apêndice 2. O valor corresponde a soma dos valores dos contratos de limpeza, vigilância e transporte de pessoal analisados nas vinte auditorias.

47. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas de qualquer organização.

### *3. Resultados da avaliação empreendida*

48. Nesta seção, serão apresentadas as deficiências registradas nos vinte relatórios de auditoria, de forma agrupada por questão de auditoria.

49. Com o objetivo de maior clareza e concisão, as referências ao relatório do levantamento do perfil de governança e gestão das aquisições - ciclo 2013, constante do TC-025.068/2013-0, serão feitas simplesmente por 'relatório do perfilGovAquisicoes2013' (peça 28).

50. Registre-se que as propostas de encaminhamento feitas ao longo desta seção do relatório serão endereçadas a todos os OGS a que foram encaminhadas as deliberações do relatório do perfilGovAquisicoes2013. Entretanto, para maior elegância na redação, nesta seção, as propostas estão endereçadas apenas aos OGS do poder executivo federal, sendo que, na seção final do relatório, serão propostos encaminhamentos análogos aos demais OGS.

51. Como se observará, deixar-se-á de propor encaminhamento para os temas de governança (seis primeiras questões), por já terem sido objeto de proposta em outro trabalho (TC-025.068/2013-0, ainda não apreciado). Entretanto, considerando que um dos objetivos da inclusão destes pontos neste trabalho foi a identificação das causas dessas deficiências, propõe-se encaminhar à SLTI/MP síntese das causas das deficiências em governança e gestão das aquisições informadas pelos gestores das vinte organizações auditadas neste trabalho (peça 44), como subsídio para a elaboração de seus planos de ação para atender às recomendações contidas na deliberação que vier a ser proferida no TC-025.068/2013-0.

### 3.1 As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?

52. Sobre o mecanismo liderança, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU, registra:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

53. No mecanismo liderança, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

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

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



atribuições;

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

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

54. A tabela 2 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que dezenove das vinte organizações possuem deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições; e que a maioria delas apresenta deficiências nas demais práticas listadas acima.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A1. Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
A2. Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A3. Deficiências na implantação de código de ética	X	X	X		X	X	X		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X
A4. Deficiências na liderança organizacional	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X

Tabela 2 - Possíveis achados (Q1)

55. Em linha de análise conexa, a partir de informações contidas no relatório do perfilGovAquisicoes2013, os dados constantes da linha A.1 da tabela do Apêndice 3 evidenciam que sete auditados que declararam possuir processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições de fato não o possuem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere haver mais pesquisados que não selecionam os ocupantes das funções-chave na área das aquisições por meio de processo baseado em competências, além dos 60% que declararam não o fazer, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 14, item 66).

56. Além disso, três organizações que declaram realizar avaliação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições, na verdade não o fazem (linha A.2 da tabela do Apêndice 3), o que sugere haver mais pesquisados que não avaliam a estrutura de recursos humanos da área de aquisições, além dos 56% que informaram não o fazer, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 15, item 74).

57. O mesmo se deu em relação à implantação de código de ética, na qual os dados constantes na linha A.7 do Apêndice 3 evidenciam que três organizações que declaram adotar código de ética, na realidade não adotam, sugerindo haver mais pesquisados, além dos 25% descritos no relatório do perfilGovAquisicoes2013, que não adotam código de ética (peça 28, p. 16, item 78).

58. Já no tocante à liderança organizacional, sete organizações que declaram estabelecer

objetivos para gestão das aquisições (linha A.9 do Apêndice 3), na realidade não o fazem, o que sugere um número maior de organizações que não estabelecem objetivos para gestão das aquisições, ante os 52% inicialmente informado no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 16, item 82.1).

59. As principais consequências (potenciais) desse cenário são: seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções chave da área de aquisições (A1); desconhecimento acerca das necessidades de pessoal (quantidade e perfil) para desempenhar as funções da área de aquisições (A2); adoção de condutas contrárias à ética na execução de atividades relacionadas às contratações (A3); e a impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (A4).

60. A título de exemplo, cita-se o caso de uma das organizações auditadas no tocante à deficiência na avaliação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições, uma vez que informou que 50% da força de trabalho da área de aquisições é composta por empregados terceirizados que desempenham atividades de análise processual, reconhecendo que tal responsabilidade deveria ser exclusiva de servidores efetivos (peça 8, p. 5).

61. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento a cultura de liderança organizacional no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (peça 28, p. 13, item 63), quase três quartos (72,9%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial em ‘Liderança’.

62. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

324.Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, ao **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** que, em atenção ao art. 5º, § 2º, c/c art. 1º, III, do Decreto 5.707/2006, discipline, para as organizações sob sua jurisdição, a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para estas funções (item 2.1.1).

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que:

325.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição a:

325.1.1. realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a gestão das atividades de aquisições da organização (item 2.1.2);

...

326. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Comissão de Ética Pública** que, em atenção ao Decreto 6.029/2007, art. 4º, IV, oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a importância da implantação do código de ética, em especial a necessidade de (item 2.1.3):

326.1. adotar código de ética formalmente, inclusive avaliando a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;

326.2. promover ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética;

326.3. constituir comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do

cumprimento do código de ética instituído.

327. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo** que, com fulcro no art. 2º, II, do Decreto 7.478/2011 (item 2.1.4):

327.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição sobre a necessidade de a respectiva alta administração estabelecer formalmente:

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

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

327.1.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

327.2. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de que a alta administração de cada organização sob sua jurisdição estabeleça os itens acima.

### 3.2 A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?

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

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

64. No mecanismo estratégia, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) Há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);

b) Há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;

c) Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.

65. A tabela 3 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que as vinte organizações possuem deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições; e que a maioria delas apresenta deficiências nas demais práticas listadas acima.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A5. Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A6. Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X
A7. Deficiências na instituição de instâncias colegiadas.			X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabela 3 - Possíveis achados (Q2)

66. Em linha de análise conexa, a partir de informações contidas no relatório do perfilGovAquisicoes2013, os dados constantes do Apêndice 3, linha B.1, evidenciam que cinco auditados que declararam estabelecer diretrizes para as aquisições de fato não o faz, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere haver mais pesquisados, além dos 51% que declararam não o fazer, conforme situação descrita no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 19, figura 8).

67. Sobre o estabelecimento de competências atribuições e responsabilidades para área de aquisições, nove organizações que declararam possuir normativos internos que as definem, na verdade não as possuem (Apêndice 3, linha B.2), o que sugere haver mais pesquisados, além dos 24% descritos no relatório do perfilGovAquisicoes2013, que declararam não definir competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados dentro do setor de aquisições (peça 28, p. 21, item 107).

68. Os dados constantes do Apêndice 3, linha B.3, também evidenciam que sete auditados que declararam estabelecer em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições de fato não o faz, sugerindo que pode haver mais pesquisados que não adotam essa prática, além dos 38% que declararam não fazê-la, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 21, item 108).

69. Acerca da instituição de instâncias colegiadas, duas organizações que declararam haver designado corpo colegiado para auxiliá-las nas decisões relativas às aquisições, de fato não o fizeram (Apêndice 3, linha B.7), o que sugere que pode haver mais pesquisados, além dos 65% que declararam não possuir tal colegiado, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013, onde (peça 28, p. 23, item 115).

70. As principais consequências desse cenário são: realização de aquisições não alinhadas às diretrizes estratégicas da organização (A5); ausência de segregação de funções em atividades críticas, desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições, sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição por mais de um responsável, falta de envolvimento formal da alta administração nas decisões relativas às aquisições (A6); e realização de aquisições que não atendam as demandas da organização como um todo (A7).

71. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento o mecanismo ESTRATÉGIA no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no

relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (item 90), mais da metade (51,1%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial nesse mecanismo (peça 28, p. 18, item 91).

72. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

325.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição a:

(...)

325.1.2 estabelecer diretrizes para as suas aquisições, incluindo diretrizes sobre terceirização (execução de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra), compras, estoques, sustentabilidade e compras conjuntas (item 2.2.1);

325.1.3. avaliar se os normativos internos estabelecem (item 2.2.2):

325.1.3.1. definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados;

325.1.3.2. competências, atribuições e responsabilidades, com respeito às aquisições, da autoridade máxima da organização, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

325.1.3.3. política de delegação e reserva de competência para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento), que deve ser elaborada após a avaliação das necessidades e riscos da organização, e acompanhada do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados.

325.1.4. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes de diferentes setores da organização (área finalística e área meio), a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 2.2.3);

### 3.3 Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?

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

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

74. No mecanismo controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

- a) Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e essa gestão é realizada;
- b) Existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;
- c) A função de auditoria interna está estabelecida e atua segunda as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de cogestão.

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

75. A tabela 4 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que todas as organizações auditadas possuem deficiências na gestão de riscos das aquisições; que quase a totalidade delas (19/20) apresenta deficiências na função de auditoria interna e em *accountability*.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A8. Deficiências na gestão de risco das aquisições	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A9. Deficiências nos canais de denúncia						X						X					X	X	X	X
A10. Deficiências na função de auditoria interna	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A11. Deficiências em <i>accountability</i>	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabela 4 - Possíveis achados (Q3)

76. Em outra linha de análise, os dados constantes do Apêndice 3, linha C.1, evidenciam que três auditados que declararam estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições de fato não o fazem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere que pode haver mais pesquisados que não adotam essa prática, além dos 84% que declararam não fazê-la, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 25, item 126).

77. Cabe registrar, no tocante ao estabelecimento de canais diretos para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de condutas de servidores e colaboradores da organização, que não houve divergência entre a situação declarada pelas organizações e aquela de fato verificada pelas equipes de auditoria, conforme evidenciam os dados constantes do Apêndice 3, linha C.4.

78. O mesmo pode se afirmar no tocante às deficiências na função de auditoria interna, cujos dados constantes do Apêndice 3, linha C.5.1, evidenciam que não houve divergência entre a situação declarada pelas organizações e àquelas de fato verificadas pelas equipes de auditoria.

79. Em relação à *accountability*, os dados constantes da linha C.6 do Apêndice 3 evidenciam que onze organizações que declaram estabelecer diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet de fato não o fazem, sugerindo que pode haver mais pesquisados, além dos 76% que declararam não adotar tal prática, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013, onde 76% delas informaram não adotar tal prática (peça 28, p. 32, item 155).

80. As principais consequências desse cenário são: desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (A8); prejuízo a independência da unidade de auditoria interna, prejuízo à qualidade dos trabalhos desempenhados pela auditoria interna, desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, riscos e controles (A9); prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (A10).

81. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento o mecanismo CONTROLE no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (item 122), 77,4% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial nesse mecanismo (peça 28, p. 24, item 123).

82. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

325.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição a:

(...)

325.1.5 estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1);

325.1.6. capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos (item 2.3.1);

325.1.7. realizar gestão de riscos nas aquisições (item 2.3.1);

325.1.8. publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei, em atenção aos arts. 3º, I a V, 5º, 7º, VI e 8º, § 1º, IV e § 2º, da Lei 12.527/2011 (item 2.3.4);

325.1.9. determinar a publicação, na sua página na Internet, da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 2.3.4);

325.1.10 estabelecer diretrizes para garantir que, de ofício, sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação (item 2.3.4);

325.1.11. determinar a publicação da agenda de compromissos públicos da autoridade máxima da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 2.3.4);

(...)

328. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União (CGU/PR) que (item 2.3.3):

328.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição para que:

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

328.1.2. em decorrência da distinção conceitual acima, avaliem a necessidade de segregar as atribuições e competências das atuais secretarias de controle interno (ou equivalentes), de forma que a mesma unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

328.1.3. caso exista um conselho superior que supervisione a autoridade máxima da organização, avaliem a possibilidade de que a unidade de auditoria interna fique subordinada a esse conselho, como preconizam as boas práticas sobre o tema, à semelhança das orientações contidas no IPPF 1000 e no item 2.34.5 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa;

328.1.4. promovam uma autoavaliação da unidade de auditoria interna, confrontando suas práticas com as boas práticas sobre o tema, como, por exemplo, aquelas contidas no IPPF, e utilizem o resultado para promover as melhorias consideradas adequadas em cada caso;

328.1.5. Avalie a conveniência e oportunidade de propor revisão dos marcos normativos e manuais de procedimentos que tratam de controle interno e auditoria interna de forma a adequá-los às boas práticas sobre o tema, como o Coso II e o IPPF (*International Professional Practices Framework*).

3.4 O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

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

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

85. A tabela 5 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que a maioria das organizações (17/20) apresenta deficiências no processo de planejamento das aquisições, especialmente pela não elaboração de um plano anual de aquisições; apenas uma organização, dentre as vinte auditadas, possui um plano de logística sustentável (PLS) e mesmo assim tal plano apresenta falhas.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A12. Deficiências no processo de planejamento das aquisições			X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
A13. Inexistência do PLS ou equivalente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
A14. Falhas no PLS ou equivalente													X							

Tabela 5 - Possíveis achados (Q4)

86. Em outra linha de análise, os dados constantes do Apêndice 3, linha D.2, evidenciam que quatro auditados que declararam executar o processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano anual de aquisições, de fato não o fazem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere que pode haver mais pesquisados, além dos 54% que declararam não fazê-la, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 36, item 176).

87. As principais consequências desse cenário são (potenciais): imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições, realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento, falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição, realização de contratações emergenciais sem amparo legal (A12); realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade, desperdício de recursos naturais (A13 e A14).

88. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento o mecanismo PLANOS no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (item 167), quase a metade (48,7%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial nesse mecanismo (peça 28, p. 35, item 168).

89. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à



Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

325.1. Oriente as organizações sob sua jurisdição a:

(...)

325.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 2.4.2):

325.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

325.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

325.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

### 3.5 A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

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

91. A tabela 6 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que a maioria das organizações apresenta deficiências no mapeamento de competências necessárias à área de aquisições (17/20) e na capacitação dos servidores/empregados da área de aquisições (15/20).

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A15. Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições.			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A16. Deficiências na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições			X	X	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X

Tabela 6 - Possíveis achados (Q5)

92. Em outra linha de análise, os dados constantes da linha E.1 do Apêndice 3 evidenciam que quatro auditados que declararam identificar e definir as competências necessárias ao desempenho das funções-chave da área de aquisições, de fato não o fazem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere que pode haver mais pesquisados que não adotam essa prática, além dos 44% que declararam não fazê-la, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (peça 28, p. 39, item 186).

93. Já em relação à capacitação dos servidores/empregados da área de aquisições, os dados constantes do Apêndice 3 (linha E.4.4) evidenciam que dois auditados que declararam que os pregoeiros recebem treinamento periódico específico para condução de pregões na verdade não o fazem, sugerindo que pode haver mais pesquisados, além dos 17% que informaram não adotar tal prática, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013, (peça 28, p. 39, item 191).

94. As principais consequências desse cenário são (potenciais): desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (A.15); e execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (A.16).

95. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento o mecanismo PESSOAS no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (item 183), mais da metade (52,4%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial nesse mecanismo (peça 28, p. 38, item 184).

96. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

331. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Gestão Pública (Segep/MPOG)** que, em atenção ao art. 5º, I e § 1º, do Decreto 5.707/2006 estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 2.5.1).

332. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, ao **Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal** que, em atenção ao art. 7º, II e IV, do Decreto 5.707/2006, estabeleça, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, um programa de capacitação em governança e em gestão das aquisições (item 2.5.2).

### 3.6 Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

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

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

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

100. Neste mecanismo, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

b) Estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), como minutas de editais, listas de verificação para atuação das consultorias jurídicas, entre outros, que aumentam a produtividade dos processos de contratação e contribuem para a diminuição de erros.

101. A tabela 7 apresenta o resultado obtido na avaliação *in loco*, o qual evidencia que a maioria das organizações não possuem um processo formal de trabalho para realização das contratações (16/20), assim como apresentam deficiências no estabelecimento a adesão a padrões. (16/20).

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A17. Processos de trabalho de contratação <i>ad hoc</i>			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X
A18. Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões			X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabela 7 - Possíveis achados (Q6)

102. Em outra linha de análise, os dados constantes da linha F.3 do Apêndice 3 evidenciam que quatro organizações que declaram utilizar um processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações, de fato não o fazem, ante a ausência de evidências apresentadas às equipes do TCU, o que sugere que pode haver mais pesquisados que não adotam essa prática, além dos 46% que declararam não fazê-la, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (informação derivada da figura 24, p. 42, da peça 28).

103. Os dados constantes do Apêndice 3, linha F.7, evidenciam também que sete organizações que declaram ter definido seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, e recomendado sua utilização, na verdade não o fizeram, sugerindo que pode haver mais pesquisados, além dos 61% que informaram não o fazer, conforme descrito no relatório do perfilGovAquisicoes2013 (informação derivada da figura 28, p. 49, da peça 28).

104. As principais consequências dessa situação são (potenciais): falta de padronização de procedimentos, execução de uma mesma atividade por unidades diferentes, existência de atividades sem um responsável claro e não realização de algum procedimento essencial (A.17); e ocorrência de erros em procedimentos repetitivos e realização de retrabalho na execução de procedimentos (A.18).

105. Nesse contexto, conclui-se que carece de aperfeiçoamento o mecanismo PROCESSOS no âmbito da Administração Pública Federal (APF), o que vai ao encontro do que foi observado no relatório do perfilGovAquisicoes2013, no qual, com base nos dados declarados e na forma de cálculo exposta naquele relatório (em seu item 193), quase a metade (45,5%) das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial nesse mecanismo (peça 28, p. 40, figura 22).

106. Não obstante aos resultados apresentados, deixa-se de propor encaminhamento neste relatório, tendo em vista que o relatório do perfilGovAquisicoes2013 já tratou do tema, nos seguintes termos:

325. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que:

(...)

325.2 Elabore um modelo de processo de aquisições para a Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, considerando as diretrizes constantes dos Acórdãos 786/2006, 1480/2008 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU, adaptando-os à aquisição de objetos de todos os tipos e não apenas aos objetos de tecnologia da informação, em especial (item 2.6.1):

325.2.1. modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes;

325.2.2. definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos em cada fase;

325.2.3. elaboração de modelos de artefatos a serem produzidos;

325.2.4.utilização de estudo de modelos já existentes como subsídio para formulação de seu próprio modelo;

325.2.5.planejamento das contratações, iniciando-se pela oficialização das demandas, o que permitirá o planejamento de soluções completas, que atendam às necessidades expressas nas demandas;

325.2.6.definição de conceitos e referências à legislação e à jurisprudência;

325.2.7.mensuração da prestação de serviços por bens e serviços efetivamente entregues segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital;

325.2.8.inclusão dos controles internos em nível de atividade constantes das questões F.8 a F.11 deste levantamento, podendo ainda avaliar a inclusão dos demais controles sugeridos no documento Riscos e Controles nas Aquisições - RCA, que pode ser acessado em <http://www.tcu.gov.br/selog> (item 2.6.2).

#### Questões de auditoria Q7 a Q12

107. As questões de auditoria Q7 à Q12 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade nos processos de contratação, e os resultados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir, agrupados por questão de auditoria.

108. Como se descreverá adiante, é grande a recorrência das deficiências relatadas decorrentes destas questões de auditoria entre as organizações auditadas. Esta grande recorrência motivou a estratégia de encaminhamento adotada para os achados dessas questões de auditoria, qual seja, a de orientar todas as organizações públicas federais a procederem uma autoavaliação dos seus contratos com base nas verificações executadas durante este trabalho.

#### 3.7 Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?

109. O objetivo dessa questão de auditoria foi verificar se as contratações foram realizadas com base em estudo técnico preliminar, que contemplasse pelo menos:

- a) Levantamento de mercado para buscar soluções que atendessem aos requisitos da contratação;
- b) Método objetivo para estimar a quantidade de materiais e a produtividade da mão de obra utilizados na prestação dos serviços de limpeza;
- c) Justificativa documentada para localização, quantidade e tipo dos postos de vigilância;
- d) Procedimentos para adequada estimativa de preços; e
- e) Justificativa para o parcelamento ou não da solução contratada.

110. A tabela 8 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, evidenciando que houve achados de auditoria para todos os itens verificados na quase totalidade das organizações.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A19. Deficiências no levantamento de mercado	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
A20. Deficiências na estimativa das quantidades de materiais	X	X	X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
A21. Deficiências na definição dos postos de trabalhos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A22. Deficiências na estimativa de preços	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A23. Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução	X	X				X		X	X		X	X	X	X	X				X	X

Tabela 8 - Possíveis achados (Q7)

111. No tocante ao levantamento de mercado, verificou-se que somente duas organizações avaliaram outras soluções oferecidas pelo mercado para o transporte de pessoas, de forma que atendessem aos requisitos estabelecidos. A utilização de somente uma opção como base para definição dos requisitos traz riscos de direcionamento da licitação, com o conseqüente aumento do valor contratado, além de dependência de fornecedores únicos, em determinadas situações.

112. Já em relação à estimativa de materiais, a maioria das organizações (17/20) não adotou método objetivo e documentado para definir os quantitativos a serem utilizados na prestação de serviços de limpeza. Uma estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização pode levar à sobra de produtos, com conseqüente desperdício desses itens e de recursos financeiros ou até a uma remuneração indevida à contratada. Por outro lado, uma estimativa menor de materiais pode levar ao risco de que a contratação não atenda às necessidades da organização.

113. Em relação aos postos de trabalho, em todas as organizações auditadas verificaram-se deficiências na definição dos postos de trabalho, seja por falta de estudo quanto à produtividade de mão de obra dos serviços de limpeza ou pela ausência de justificativa para as quantidades e tipos de postos de vigilância. Tal situação também traz riscos de contratar uma quantidade maior de postos de trabalho do que a necessária, levando ao desperdício de recursos financeiros, o que pode caracterizar ato de gestão antieconômico. De outra forma, a contratação de menos postos pode levar a uma prestação de serviços que não atende às necessidades da organização.

114. Em apenas uma organização auditada não se constataram deficiências na estimativa de preços, seja pela ausência de pesquisa de mercado ou por falhas nos procedimentos realizados, tais como a utilização de uma única fonte como referencial para estimar o valor da contratação. A coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a pesquisa de mercado pode levar a estimativas falhas, com conseqüente utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar os preços contratados quando questionados por partes interessadas.

115. Por fim, constatou-se que a maioria das organizações (12/20) não justificou, com base em avaliação dos parâmetros legais (Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º), a opção pelo parcelamento ou não da solução contratada, considerando as características do mercado. Não parcelar solução cujo parcelamento é viável, pode ocasionar a diminuição da competição nas licitações, por não permitir que empresas menores participem da licitação, com conseqüente aumento dos valores contratados. Por outro lado, parcelar o que não deveria ser parcelado, pode acarretar perda de escala ou prejuízo

ao conjunto da solução contratada.

116. As principais possíveis causas desse cenário são: não realização ou deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares (A19; A20; A21; A22; A23); ausência de estratégia de contratação (A23); e falta de cultura da organização em analisar a possibilidade de parcelamento ou não das contratações de serviços (A23).

117. Pelo exposto, pode-se concluir que o planejamento das contratações de serviços de transporte, limpeza e vigilância, em especial a elaboração de estudos técnicos preliminares, não foi realizada de forma adequada pelas organizações auditadas.

118. Dessa forma, propõe-se recomendar à SLTI/MPOG que oriente as organizações na sua esfera de atuação para que realizem os procedimentos especificados na tabela 9 quando da contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte:

		Transporte	Limpeza	Vigilância
1. Fase: Planejamento da contratação				
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares				
1.1.1.	realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação, como, por exemplo:  a) comprar os veículos, contratar motoristas, contratar fornecimento de combustíveis, contratar serviço de manutenção para a frota e contratar os seguros (provavelmente com fornecedores distintos);  b) análogo à alternativa 'a', mas com aluguel em vez de compra dos veículos;  c) análogo à letra 'a', mas usando motoristas próprios, em vez de terceirizados;  d) contratar o serviço de transporte de forma integrada, incluindo o fornecimento de todos os itens da letra 'a', e remunerando a contratada pelo serviço (por exemplo, pagamento por km rodado).	x		
1.1.2.	definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação		x	
1.1.3.	documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os		x	

		Transporte	Limpeza	Vigilância
	documentos que lhe dão suporte			
1.1.4.	definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação		x	x
1.1.5.	documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte		x	x
1.1.6.	realizar estudo para definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único		x	
1.1.7.	definir o tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente		x	
1.1.8.	definir a localização, quantidade e tipo de postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, I			x
1.1.9.	definir os diferentes turnos para os postos de vigilância, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 51-A			x
1.1.10.	definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014		x	x
1.1.11.	documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte		x	x
1.1.12.	avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?		x	x
2. Fase: Gestão do contrato				
2.1.	manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações		x	
2.2.	estabelecer mecanismo de controle		x	x

		Transporte	Limpeza	Vigilância
	gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações			

Tabela 9 - Proposta de encaminhamento (Q7)

3.8 Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?

119. O objetivo desta questão de auditoria foi verificar se as contratações foram realizadas com base em plano de trabalho, que contemplasse, pelo menos: existência de um plano para subsidiar a terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte; a justificativa da necessidade da terceirização; a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; e demonstrativo dos resultados a serem alcançados.

120. Cabe ressaltar que esta questão de auditoria foi aplicada apenas nas organizações pertencentes ao Sisg e ao Dest, tendo em vista que somente essas possuem normativos com a obrigatoriedade de elaboração do referido documento. Portanto, as organizações pertencentes ao Poder Judiciário não foram objeto dessa questão de auditoria.

121. A tabela 10 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, demonstrando que houve achados de auditoria para os dois itens verificados.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	3	4	5	8	9	11	12	13	15	16	18	20
A24. Inexistência do plano de trabalho		X	X		X	X	X		X				X
A25. Deficiências no plano de trabalho												X	

Tabela 10 - Possíveis achados (Q8) (só organizações do Sisg e do Dest)

122. No tocante à inexistência do plano de trabalho, verificou-se que sete organizações, dentre as treze pesquisadas, não possuem plano de trabalho aprovado para subsidiar a terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas. A ausência de plano de trabalho leva ao risco da contratação de serviços fora da estratégia de terceirização da organização, com consequente alocação indevida de recursos, e risco de ilegalidade ante a possível contratação de serviços para os quais haja cargo com atribuição para executá-lo.

123. Já em relação às deficiências no plano de trabalho, dentre as seis organizações que possuem plano de trabalho aprovado, uma delas tem deficiências no plano. O plano de trabalho deve conter, dentre outros itens, a aprovação pela autoridade máxima da organização ou a quem esta delegar competência, justificativa da necessidade da terceirização, relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada e demonstrativo de resultados a serem alcançados. As deficiências no plano de trabalho levam a contratações de serviços que não atendam adequadamente à necessidade da contratação, o que gera alocação indevida de recursos.

124. As principais possíveis causas desse cenário são: deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (A24); e deficiências no processo de planejamento das contratações (A24 e A25).

125. Pelo exposto, pode-se concluir que os planos de trabalho para contratação dos serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizados de forma adequada por oito organizações auditadas.



126. Dessa forma, propõe-se recomendar à SLTI/MPOG que oriente as organizações na sua esfera de atuação para que realizem os procedimentos especificados na tabela 11 quando da contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte:

		Transporte	Limpeza	Vigilância
1. Fase: Planejamento da contratação				
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares				
3. (SISG)	Elaborar, aprovar e publicar plano de trabalho para terceirização dos serviços	x	x	x
1.1.14. (SISG)	aprovação do plano de trabalho pela autoridade máxima da organização ou a quem esta delegar competência	x	x	x
1.1.15. (SISG)	Incluir no plano de trabalho, no mínimo, os itens previstos na IN SLTI 02/2008, art. 6, § 3º	x	x	x

Tabela 11 - Proposta de encaminhamento (Q8)

3.9 O Edital, incluindo o Termo de Referência e a minuta de contrato, contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

127. O objetivo desta questão de auditoria foi verificar se alguns requisitos mínimos para realizar uma contratação eficiente e eficaz estavam presentes no edital, no termo de referência e na minuta do contrato, contemplando: presença de requisitos de qualidade na prestação dos serviços; previsão de requisitos de sustentabilidade; segregação dos recebimentos provisório e definitivo; previsão de cláusulas de penalidades com vinculação às obrigações da contratada, proporcionalidade e processo de aferição da desconformidade; avaliação das alternativas de fiscalização, considerando uma adequada relação custo-benefício; avaliação quanto à extensão de exigência dos critérios de habilitação econômico-financeira; critérios de aceitabilidade dos preços, com fixação de preços máximos aceitáveis globais e unitários para os postos de trabalho e materiais a serem utilizados na prestação dos serviços e critérios para avaliação da exequibilidade das propostas; utilização de pregão eletrônico como modalidade de licitação; e adequação das cláusulas editalícias.

128. A tabela 12 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, demonstrando que houve achados de auditoria para todos os itens verificados.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A26. Deficiências nos requisitos de qualidade	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
A27. Deficiências nos requisitos de sustentabilidade			x		x			x	x	x	x	x	x			x			x	x
A28. Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x
A29. Deficiências nas cláusulas de penalidades			x		x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A30. Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa	X	X	X	X		X		X	X	X	X		X		X		X	X	X	X
A31. Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A32. Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços	X	X		X	X	X	X			X	X			X	X	X	X	X	X	X
A33. Utilização de pregão presencial em detrimento do eletrônico	X	X				X													X	X
A34. Deficiências em cláusulas editalícias	X	X	X		X	X		X	X			X		X			X	X	X	X

Tabela 12 - Possíveis achados (Q9)

129. No tocante aos requisitos de qualidade, verificou-se que todas as organizações auditadas possuem ausência ou deficiências nos requisitos de qualidade para os contratos de limpeza e vigilância. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas e de verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente pela contratada, o que pode caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo art. 4º, II, do Decreto 2.271/1997). O modelo de execução do contrato pela mera alocação de mão de obra leva a pagamentos sem que a administração possa obter benefícios e ao paradoxo lucro-incompetência (ver Acórdão 786/2006-Plenário), o que gera desperdícios de recursos públicos e não atendimento à necessidade que originou a contratação.

130. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 - DR/SPM, dos Correios (peça 9, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 10, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 11, p. 53-63).

131. Já em relação aos requisitos de sustentabilidade, onze organizações não possuem requisitos de sustentabilidade ou possuem deficiências nos requisitos existentes para execução dos serviços de limpeza. A ausência ou deficiência nos requisitos de sustentabilidade nesses contratos pode levar ao desperdício de recursos naturais, com potencial dano ao meio ambiente.

132. Em relação à segregação do recebimento provisório e definitivo, a maioria das organizações (18/20) não realiza o recebimento provisório pelo fiscal do contrato e o recebimento definitivo por pessoa ou comissão designada, que não o fiscal do contrato, para atestar a regular prestação dos serviços. Essa situação implica o risco de o fiscal do contrato despender maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) do que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço), e consequente recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas.

133. Quanto à previsão nos contratos de cláusulas de penalidades, a maioria das organizações (14/20) possui deficiências nas cláusulas de penalidades, seja por não estarem vinculadas a todas as obrigações contratuais, ou por não serem proporcionais aos prejuízos causados pelas desconformidades, ou ainda por não possuírem um processo de aferição claro e objetivo. Essa

situação traz risco de cláusulas de penalidades genéricas, o que implica a impossibilidade de aplicação das penalidades, com conseqüente impossibilidade de induzir o contrato a voltar à normalidade em caso de desconformidade na execução.

134. Em relação à avaliação das alternativas de fiscalização, a maioria das organizações (15/20) não avaliou as alternativas de fiscalização, considerando a utilização da conta vinculada para retenção de valores devidos pelas contratadas ou outros mecanismos de fiscalização, **com melhor custo-benefício**. Essa situação traz o risco de o fiscal do contrato preferir a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias ou uso de controle com relação custo/benefício desfavorável, o que leva ao desperdício de recursos.

135. Sobre a utilização da conta vinculada como um controle de gestão contratual, cabe ressaltar que o tema foi tratado no relatório do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

68. Além do rol de documentos fixados na IN/SLTI/MP nº 02/2008, um novo procedimento, com o objetivo de resguardar o Erário, está sendo introduzido na contratação de empresas terceirizadas pela Administração Pública: a retenção dos valores relativos a férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, das faturas das contratadas, conforme orientação da Instrução Normativa mencionada.

69. A respeito desse procedimento, cumpre destacar que o TCU já se manifestou sobre a questão, conforme Acórdãos nos 1937/2009-2ª Câmara e 4.720/2009-2ª Câmara. Na primeira oportunidade, orientou o Banco do Brasil a respeito da pertinência de se reter parte das faturas como garantia de pagamento de verbas trabalhistas. Na segunda, em grau de pedido de reexame interposto pela instituição bancária, o TCU compreendeu que a retenção desses valores é ilegal, pois constitui garantia excessiva àquela fixada pela Lei 8.666/93.

70. Além do aspecto legal do problema, há que se considerar que o processo de operacionalização dessas contas representa acréscimos ainda maiores aos custos de controle dos contratos terceirizados, pois são milhares de contas com infundáveis operações a serem realizadas. Os riscos são altos, especialmente para os servidores responsáveis por essas tarefas - é comum que os fiscais dos contratos não possuam os conhecimentos do sistema bancários necessários para o desempenho dessa atribuição.

71. Por outro lado, o representante do Ministério da Fazenda no Grupo de Estudos acentuou que a operacionalização desse procedimento é simples. Segundo informa, os valores retidos são liberados sempre que a empresa demonstra que realizou algum pagamento com base nas parcelas que originaram a retenção, sem entrar em detalhes a respeito da fidedignidade dos cálculos realizados.

72. Há que se considerar que, além do controle sobre cada uma dessas contas, a adoção desse procedimento representa interferência direta da Administração na gestão da empresa contratada. Sendo assim, nos parece que contribui ainda mais para que a Justiça do Trabalho mantenha o entendimento de que a União é responsável subsidiária pelas contribuições previdenciárias, FGTS e demais verbas trabalhistas.

73. Por todo o exposto, o Grupo de Estudos conclui que a gestão dos contratos deve ser realizada da forma menos onerosa possível para o erário; compatível com os conhecimentos dos fiscais desses contratos; com critérios estatísticos e focados em atos que tenham impactos significativos sobre o contrato e não sobre erros esporádicos no pagamento de alguma vantagem. **Nesse sentido, a utilização da conta bancária vinculada prevista na IN/SLTI/MP 02/2008 não é indicada. (grifo nosso).**

136. Ao apreciar o caso, o voto do Ministro-Relator aborda o tema na forma a seguir:

13. A implementação de mecanismos de controle envolve uma avaliação de custo x benefício, uma vez que qualquer medida de controle implica em custos adicionais para a administração, que devem ser compensados pelos benefícios gerados por essa medida.

137. Nesse sentido, a deliberação contida no citado acórdão traz a seguinte redação:

9.1 recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento que incorpore os seguintes aspectos à IN/MP 2/2008:

(...)

9.1.9 a fiscalização dos contratos, no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

138. O acórdão supra foi inconclusivo sobre a utilização da conta vinculada. Entretanto, entende-se que os argumentos contidos no seu relatório merecem ser explorados.

139. Em reunião realizada com a Secretaria-Geral de Administração do TCU, em 6/3/2015, com objetivo de colher percepções sobre o encaminhamento que está sendo proposta neste relatório, os gestores relatam que, em congressos de gestores de que têm participado, há diversos relatos de dificuldades para operacionalizar o controle da conta vinculada, tais como: a forma de cálculo da liberação dos valores retidos, ações judiciais relativas a outros contratos que bloqueiam os recursos depositados, ocasionando a ineficácia do dispositivo. Há também relatos de gestores que precisam alocar vários servidores exclusivamente para exercer esse tipo de fiscalização, o que demonstra, neste caso, controle excessivamente dispendioso.

140. Sobre as ações judiciais citadas acima, o CNMP, em seus comentários acerca do relatório preliminar de auditoria (peça 30, p. 9), reconhece que, de fato, em algumas situações o Poder Judiciário tem determinado o bloqueio das contas vinculadas para pagamento de verbas trabalhistas de prestadores de serviço alocados em outros contratos.

141. O CNJ e a SLTI trataram desse tema em normativos próprios contendo a obrigatoriedade do uso dessa sistemática de fiscalização, nos termos do art. 1º da Resolução 169/2013 e do art. 19-A, inciso I, da IN 2/2008, respectivamente. Tais dispositivos não facultam às organizações a eles vinculadas (Sisg e JUD) a utilização de outras alternativas de fiscalização, escolhida com base em análise de riscos e da relação custo/benefício do controle. Ademais, pode disseminar, por via indireta, tal prática para outras organizações que não estão sob a esfera de atuação desses OGS, que também passam adotar o mecanismo da conta vinculada sem uma avaliação prévia.

142. Entende-se que a obrigatoriedade de utilização de um mecanismo de controle, cujos relatos informam que pode ser oneroso, sem avaliação de riscos, e por consequência, sem avaliação da relação custo/benefício de sua implementação, não se coaduna com o princípio constitucional da eficiência. Na mesma linha, o Decreto-lei 200/1967 prevê:

art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e **supressão de controles** que se evidenciarem como puramente formais ou **cujo custo seja evidentemente superior ao risco. (grifamos)**

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

- a) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada somente por servidor público;
- b) Utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização (a contratação de apoio à fiscalização é prevista no art. 67, da Lei 8.666/1993);
- c) Não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios (e.g., os previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor

público;

d) Idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

144. Registre-se que não se está afirmado que a utilização da conta vinculada é inadequada em todas as situações. Também não se desmerecem as intenções pretendidas com a utilização da conta vinculada, quais sejam, a proteção aos direitos dos trabalhadores contratados pelas empresas que prestam serviços para a administração pública e o resguardo da administração contra eventuais ações trabalhistas, as quais responde de forma subsidiária nos termos da lei.

145. O que se pretende é, à luz da necessidade de, por um lado resguardar a administração e os direitos dos trabalhadores, e por outro de ter uma administração pública eficiente, discutir se a conta vinculada é a alternativa que corresponde ao melhor custo/benefício em **todas** as situações. Até porque, não se tem conhecimento da existência de avaliação neste sentido (custo/benefício) realizada pelos OGS, e se tem evidências de que há gestores que consideram onerosa a implementação desse mecanismo.

146. Diante do exposto, sugere-se que os OGS reavaliem a obrigatoriedade da utilização dessa sistemática em todas as contratações de serviços, tendo em vista se tratar de tipo de controle, em princípio, eficaz, porém, em alguns casos, pouco eficiente e excessivamente oneroso, quando existem outros tipos de controles que podem apresentar, em determinadas situações, melhor relação custo/benefício, sendo eficientes e também eficazes na medida adequada.

147. Em todas as organizações auditadas, constatou-se a ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira. Tal situação implica risco de restrição indevida à competitividade da licitação, em caso de definição de critérios muito rigorosos, ou da contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos. Esta última situação pode gerar o descumprimento, pela contratada, das obrigações previstas no contrato.

148. No tocante aos critérios de aceitabilidade de preços, a maioria das organizações (15/20) possui deficiência na fixação de preços máximos globais e unitários aceitáveis para os postos de trabalho e materiais utilizados na prestação dos serviços ou na fixação de critério objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas. Essa situação traz o risco de contratação com sobrepreço do contrato ou, no caso da ausência de preços máximos unitários, ocorrência de 'jogo de planilha', com consequente desperdício de recursos financeiros.

149. A utilização de pregão presencial em detrimento do eletrônico, sem justificativa adequada, foi verificado em cinco organizações. Essa situação traz potencial restrição à competitividade e efetiva restrição à transparência do certame, com consequente risco de contratar por preço superior ao de mercado.

150. Por fim, constatou-se que treze organizações possuíam deficiências em cláusulas editalícias. Os itens avaliados neste ponto, mais comumente encontrados nos processos de representação que chegam à Selog, foram: vistoria prévia às instalações da organização; definição da remuneração dos terceirizados pelas organizações; exigência de início para prestação dos serviços em prazo exíguo; vedação à soma de atestados de capacidade técnica-operacional; e previsão em cláusula específica de pagamento, ao final do contrato e em parcela única, de aviso prévio trabalhado concomitante à previsão de pagamento da mesma parcela mês a mês na planilha de custos e formação de preços (PCFP). A ocorrência de um desses fatos pode implicar restrição indevida da competição ou no aumento do valor do contrato, com consequente desperdício de recursos públicos.

151. As principais possíveis causas desse cenário são: deficiências no processo de planejamento das contratações (A26; A28; A29; A31); ausência de Plano de Logística Sustentável (A27); falta de

cultura de gestão de riscos (A31); e estimativa inadequada de preços (A32).

152. Pelo exposto, pode-se concluir que os editais, incluindo o termo de referência e a minuta de contrato dos serviços de limpeza e vigilância, não foi elaborado de forma adequada pelas organizações auditadas, ocasionado falhas na obtenção das soluções contratadas.

153. Dessa forma, propõe-se recomendar à SLTI/MPOG que oriente as organizações na sua esfera de atuação para que realizem os procedimentos especificados na tabela 13 quando da contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte:

		Transporte	Limpeza	Vigilância
1. Fase: Planejamento da contratação				
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares				
1.1.16.	incluir como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, nos termos da IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI 2/2008, art. 42, inc. III		x	
1.1.17.	avaliar as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não		x	x
1.2. Etapa: Elaboração do termo de referência ou projeto básico				
1.2.1.	definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados		x	x
1.2.2.	vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada		x	x
1.2.3.	prever, no modelo de gestão do contrato, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: a. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a'); e b. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b').		x	x
1.2.4.	prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:  1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de		x	x

	execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos); 2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade; 3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido); 4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível; 5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato); e 6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.			
1.2.5.	estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para os postos de trabalho e para os materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas		X	X
1.2.6.	estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que propostas com valores inexequíveis sejam desclassificadas		X	X
1.2.7.	utilizar pregão na forma eletrônica, sendo o pregão presencial utilizado somente mediante demonstração da inviabilidade de sua realização na forma eletrônica		X	X
1.2.8.	não exigir vistoria prévia nas instalações da organização onde os serviços serão prestados como condição de habilitação dos licitantes, exceto nos casos devidamente justificados		X	X
1.2.9.	abster-se de definir o valor da remuneração a ser paga aos colaboradores da contratada, uma vez que esses serviços devem ser pagos por resultado		X	X
1.2.10.	permitir a soma de atestados de capacidade técnica-operacional como condição de habilitação		X	X
1.2.11.	não exigir que a prestação do serviço seja iniciada em prazo exíguo (p.e. 24 horas) sem justificativa		X	X
1.2.12.	incluir, como cláusula do contrato, o pagamento de aviso prévio trabalhado somente ao final do contrato e mediante a efetiva comprovação da despesa pela empresa contratada		X	X

Tabela 13 - Proposta de encaminhamento (Q9)

154. No tocante à fiscalização administrativa, propõe-se recomendar à SLTI/MP que reavalie a obrigação da utilização da conta vinculada como instrumento de fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços, levando em consideração que, em atenção ao art. 14 do Decreto-lei 200/1967, o custo de todo controle implementado não pode superar o risco que ele mitiga, e

considerando ainda outras possibilidades, como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) ou a contratação, com base no art. 67 da Lei 8.666/1993, de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS.

3.10 A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

155. O objetivo desta questão de auditoria foi verificar se alguns dos requisitos mínimos para seleção do fornecedor estavam presentes no processo de contratação, contemplando: avaliação quanto à adequação das parcelas previstas na planilha de custos e formação de preços (PCFP); e definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação.

156. A tabela 14 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, demonstrando que houve achados de auditoria, na maioria dos casos, para os dois itens verificados.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A35. Parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP)			X		X	X				X		X	X	X	X	X		X	X	X
A36. Deficiências na definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação	X	X	X		X	X				X		X	X	X	X	X	X		X	X

Tabela 14 - Possíveis achados (Q10)

157. No tocante às parcelas contidas na PCFP, verificou-se que doze organizações auditadas possuem parcelas indevidas na PCFP. Os itens avaliados foram: parcelas de IRPJ e CSLL (não deveriam constar da PCFP); alíquota de FGTS (definida em 8% a contar de 01/01/2007); adicional noturno (ocorrência deveria ser somente para postos noturnos); despesas com seleção, treinamento e reciclagem (não deveriam ocorrer no subgrupo insumos da PCFP); despesas com supervisão e fiscalização (deveriam estar excluídas da PCFP); parcela para reserva técnica (não deveriam constar da PCFP para os contratos de limpeza e, para os contratos de vigilância, se a inclusão se deu com base em justificativa e memória de cálculo para tal). A inclusão dessas parcelas nas planilhas traz o risco de pagamentos indevidos, com conseqüente superfaturamento dos contratos.

158. Já em relação à definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação, a maioria das organizações (14/20) possuem deficiências na definição das penalidades para essa fase do certame. As cláusulas de penalidades previstas de forma genérica para a fase de julgamento da licitação implicam a impossibilidade de aplicação das penalidades, com conseqüente dificuldade para inibir comportamentos que retardam indevidamente o certame, como a participação de empresas 'aventureiras', por exemplo.

159. Registre-se, por oportuno, que há processo específico no TCU (TC-015.239/2012-8, ainda não apreciado) com objetivo de 'verificar o cumprimento do disposto no art. 7º da lei 10.520/2002 nos registros do banco de dados dos sistemas Comprasnet e Siasg', no qual há proposta para sanear este ponto.

160. As principais possíveis causas desse cenário são: grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associada à inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na



fase de seleção do fornecedor (A35); e falta de cultura da administração pública em apenar empresas na fase de seleção do fornecedor (A36).

161. Pelo exposto, pode-se concluir que a seleção do fornecedor não foi executada de forma adequada pela maioria das organizações auditadas, ocasionando falhas nos processos licitatórios e nas contratações.

162. Dessa forma, propõe-se recomendar à SLTI/MPOG que oriente as organizações na sua esfera de atuação para que realizem os procedimentos especificados na tabela 15 quando da contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte:

		Transporte	Limpeza	Vigilância
1. Fase: Planejamento da contratação				
1.2. Etapa: Elaboração do termo de referência ou projeto básico				
1.2.13.	não aceitar a inclusão de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como parcelas da Planilha de custos e formação de Preços PCFP, tendo em vista que esses custos já são cobertos pela rubrica 'despesas administrativas'		X	X
1.2.14.	não aceitar a inclusão do item 'reserva técnica' na PCFP, uma vez que não se vislumbra justificativa para sua inserção nos contratos de limpeza e conservação		X	
1.2.15.	não aceitar a inclusão do item 'reserva técnica' na PCFP, sem a devida justificativa acompanhada de memória de cálculo			X
1.2.16.	prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência		X	X

Tabela 15 - Proposta de encaminhamento (Q10)

3.11 A gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

163. O objetivo desta questão de auditoria foi verificar se alguns requisitos mínimos para realizar a gestão eficaz dos contratos estavam presentes na contratação e minimizavam o risco de inexecução dos contratos, contemplando: a designação formal dos atores da fiscalização; aplicação de penalidades por falhas na execução dos contratos; existência de mecanismos para rastrear os serviços realizados ou materiais utilizados; adequação das garantias contratuais; manutenção das condições de habilitação por ocasião das prorrogações contratuais; avaliação de riscos para definir a extensão da fiscalização administrativa; e falhas existentes nas repactuações.

164. A tabela 16 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, evidenciando que houve achados de auditoria para todos os itens verificados.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A37. Ausência de designação formal dos atores da fiscalização				X								X					X			
A38. Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual					X	X												X	X	X
A39. Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados /materiais utilizados							X	X	X		X	X	X	X				X	X	X
A40. Pagamento de serviços/ produtos não realizados/ utilizados														X					X	X
A41. Deficiências na garantia contratual			X		X	X		X	X		X	X	X	X			X	X	X	X
A42. Não comprovação da manutenção das condições de habilitação	X	X			X	X					X	X				X		X	X	X
A43. Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos			X	X	X	X				X	X				X	X	X	X	X	X
A44. Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato				X		X	X	X	X										X	X
A45. Falhas na repactuação			X	X	X	X		X				X	X	X	X	X	X		X	X
A46. Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior	X	X	X	X		X	X		X	X	X		X	X				X	X	X

Tabela 16 - Possíveis achados (Q11)

165. No tocante a designação formal dos atores da fiscalização, verificou-se que em três organizações houve ausência de designação formal para os responsáveis pela gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos, juntamente com seus substitutos eventuais, assim como dos prepostos das contratadas. A ausência de designação formal desses atores na fiscalização implica o risco de questionamento da legitimidade dos atos praticados na gestão dos contratos, o que gera a impossibilidade de responsabilizar as partes que atuaram no contrato sem a devida delegação.

166. Foi constatado que cinco organizações não possuíam mecanismos para registro das ocorrências durante a execução dos contratos (achado A.38 - Não aplicação de penalidades por falhas na execução dos contratos), o que não permite evidenciar descumprimento das obrigações principais do contrato. Essa ausência de procedimentos padronizados para a apuração de descumprimento das obrigações contratuais leva ao risco de descumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório, com a consequente não aplicação da penalidade.

167. Quanto ao mecanismo para rastrear os serviços realizados e os materiais utilizados, dez organizações não possuem um mecanismo com essas finalidades, como, por exemplo, relatórios de fiscalização, relação nominal dos ocupantes dos postos de trabalho, registro de pontos dos terceirizados, rondas periódicas nos postos de trabalho e controle de estoque dos produtos. Essa situação gera impossibilidade de os fiscais e gestores dos contratos avaliarem se a totalidade dos postos estão ocupados e se os materiais contratados são de fato utilizados, levando, potencialmente, a aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados, com o

consequente pagamento indevido.

168. O achado sobre pagamento de serviços/produtos não realizados/utilizados (A40) não será abordado neste relatório por tratar-se de situações concretas relativas aos contratos analisados em cada organização auditada. Tendo em vista a especificidade de cada caso, não haverá proposta de encaminhamento para os OGS sobre esse tema.

169. Em relação às garantias contratuais, verificou-se que em treze organizações as garantias não foram apresentadas da forma adequada. Nesse achado, identificou-se que as garantias foram entregues fora do prazo previsto no contrato e, no caso de seguro-garantia, parte das apólices não cobriam multas impostas à contratada nem o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias não quitadas. Essa situação pode levar a organização a ficar sem o amparo da garantia contratual ou com a cobertura reduzida, o que gera a impossibilidade de arcar com as obrigações trabalhistas e previdenciárias não pagas pela contratada, levando à responsabilização das contratantes por esses débitos ou não recebimento das multas porventura aplicadas.

170. No tocante à manutenção das condições de habilitação por ocasião das prorrogações contratuais, dez organizações não verificam se as contratadas mantêm as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação. A não comprovação dessas condições de habilitação pode levar ao retorno de todos os riscos que foram mitigados com os critérios de habilitação exigidos à época do certame, com consequente possibilidade de a contratada não possuir condições operacionais ou financeiras para manter a execução do contrato.

171. Já em relação à avaliação de riscos para definir a extensão da fiscalização administrativa, doze organizações não realizaram avaliação de riscos para definir se as conferências de documentos relativos à contribuição previdenciária, FGTS e obrigações trabalhistas (pagamento de salários e benefícios) devem ser feitas por meio de amostragem ou de forma exaustiva. Essa situação traz o risco de uso de controles pouco eficazes para garantir o cumprimento dessas obrigações, o que gera ineficiência e ineficácia da fiscalização contratual, levando a redução da fiscalização sobre o objeto do contrato e a baixa eficácia na mitigação dos riscos de descumprimento dessas obrigações pela contratada, possibilitando a responsabilização solidária da administração. Tal avaliação deve ser feita levando em consideração outros controles, como, por exemplo, a utilização da conta vinculada e outros discutidos no achado A.30 (seção 3.9).

172. O achado sobre descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato não será abordado neste relatório por se tratar de situações concretas relativas a cada contrato analisado nas organizações auditadas. Tendo em vista a especificidade de cada caso, não haverá proposta de encaminhamento para os OGS sobre esse tema.

173. Constatou-se também que treze organizações possuem falhas nas repactuações por não utilizarem informações gerenciais durante a execução dos contratos para negociar, quando das repactuações, valores compatíveis com a realidade contratual (e.g., redução da provisão por auxílio maternidade por não haver mulheres em postos de trabalho). Essa situação traz o risco de repactuações com valores superiores ou a manutenção de parcelas que deveriam ser excluídas da PCFP, com consequente desperdício de recursos públicos.

174. No tocante ao achado A.46 (não desoneração dos contratos), cabe registrar que o Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1, determinou ao CNJ e à SLTI/MP que orientassem os órgãos a ele vinculados a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.

175. Nesse sentido, as vinte auditorias realizadas constataram que quatorze organizações ainda não concluíram à revisão dos seus contratos, o que pode evidenciar uma inércia da administração

pública federal no tocante ao cumprimento da deliberação do TCU, ocasionando um desperdício de recursos, tendo em vista o potencial benefício econômico da medida.

176. No entanto, não será proposto neste relatório encaminhamento geral aos OGS sobre esse tema, tendo em vista monitoramento posterior a ser realizado no âmbito de processo específico.

177. As principais possíveis causas desse cenário são: deficiências no processo de gestão dos contratos (A37 e A39); falta de cultura da administração pública em apenar empresas pelo descumprimento de obrigações (A38); não definição de penalidades pelo atraso na entrega de garantias contratuais (A41); grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato (A42); e ausência de cultura de gestão de riscos (A43 e A45).

178. Pelo exposto, pode-se concluir que a gestão dos contratos referentes à prestação dos serviços de limpeza e vigilância não é realizada de forma adequada pelas organizações auditadas, ocasionando diversas falhas na obtenção das soluções decorrentes das contratações.

179. Dessa forma, propõe-se recomendar à SLTI/MPOG que oriente as organizações na sua esfera de atuação para que realizem os procedimentos especificados na tabela 17 quando da contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte:

		Transporte	Limpeza	Vigilância
1. Fase: Planejamento da contratação				
1.1. Etapa: Elaboração dos estudos técnicos preliminares				
1.1.18.	incluir mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada, inclusive os materiais utilizados na prestação do serviço		X	X
1.1.19.	incluir a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada		X	X
1.1.20.	incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais		X	X
2. Fase: Gestão do contrato				
	designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos		X	X
2.4.	exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual		X	X
2.5.	registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual em registro próprio e apartado dos respectivos processos de contratação		X	X

2.6.	aplicar as penalidades devidas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição		X	X
2.7.	aplicar as penalidades previstas à contratada sempre que houver atraso na entrega das garantias		X	X
2.8.	verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação		X	X
2.9.	<p>avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:</p> <p>1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado; e</p> <p>2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano - sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o 'efeito surpresa' e o benefício da expectativa do controle).</p>		X	X
2.10.	documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período		X	X
2.11.	quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração		X	X

Tabela 17 - Proposta de encaminhamento (Q11)

3.12 Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição?

180. O objetivo desta questão de auditoria foi verificar se alguns possíveis controles internos compensatórios estavam presentes nas contratações e minimizavam os riscos inerentes à execução dos contratos, contemplando o seguinte: planejamento da contratação, seleção do fornecedor, recebimentos provisório e definitivo e ajustes contratuais.

181. Um controle compensatório é um controle implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante as fases de planejamento da contratação, de seleção do fornecedor e de gestão do

contrato.

182. No caso da etapa de planejamento da contratação, por exemplo, um dos controles compensatórios possíveis é previsto na legislação e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica na fase interna da licitação, conforme disposto na Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

183. A tabela 18 apresenta os resultados consolidados para cada item avaliado, demonstrando que houve achados de auditoria para todos os itens verificados.

POSSÍVEIS ACHADOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
A47. Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação	X	X		X		X	X	X		X			X			X	X	X	X	X
A48. Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor			X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X		
A49. Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo			X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		
A50. Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais	X	X		X		X	X	X	X	X		X				X	X	X	X	X

Tabela 18 - Possíveis achados (Q12)

184. No tocante aos controles compensatórios do planejamento da contratação, verificou-se que treze organizações não possuem ou não utilizam listas de verificações contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica na etapa de aprovação do edital de licitação. Sem a utilização desse controle (lista de verificação), não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados de forma *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

185. Já em relação aos controles compensatórios da seleção do fornecedor, verificou-se que a maioria das organizações (14/20) não possui ou não utiliza listas de verificação contendo itens a serem verificados pelo pregoeiro ao proceder a seleção do fornecedor. A inexistência dessa lista de verificação pode implicar a execução de procedimentos desnecessários pelo pregoeiro, em detrimento de outros que deveriam ser executados sempre, o que pode gerar ineficiência ou falhas nos procedimentos para seleção dos fornecedores.

186. Quanto aos controles compensatórios nos recebimentos provisório e definitivo, verificou-se que a maioria das organizações (14/20) não possui ou não utiliza listas de verificação contendo os itens a serem verificados pelos fiscais ou gestores dos contratos na fase de fiscalização. A inexistência dessa listas de verificação traz o risco de aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados, o que pode gerar pagamentos indevidos. Por oportuno, cite-se que a própria IN 2/2008 traz, no anexo IV, uma lista de verificações mínimas, que deve ser completada em função das especificidades de cada contrato.

187. Por fim, constatou-se que quatorze organizações não possuem controles compensatórios dos ajustes contratuais, ou seja, essas organizações não possuem ou não utilizam listas de verificações contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica na etapa de aprovação dos ajustes contratuais (prorrogações, repactuações e reajustes). A inexistência dessas lista de

verificação (pareceres elaborados *ad hoc*) pode implicar a avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade, o que gera ineficiência dos pareceres ou não verificação da legalidade de itens essenciais.

188. As principais possíveis causas desse cenário são: ausência, ou desconhecimento, de padrão elaborado pelo OGS (A47; A48; A49 e A50); falta de cultura das organizações quanto ao estabelecimento ou utilização de padrões para atuação da consultoria jurídica (A47 e A50), para atuação do pregoeiro (A48) e para atuação dos fiscais dos contratos nos recebimentos provisórios e definitivos (A49).

189. Pelo exposto, pode-se concluir que os controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisições não foram implementados de forma adequada pelas organizações auditadas, ocasionado diversas falhas nas contratações, como evidenciado pelo grande número de achados consolidados neste relatório.

190. Cabe registrar que o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário já tratou do tema, recomendando ao CNJ, ao CNMP e à AGU que:

9.8.1. identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

9.8.2. para cada momento de atuação identificado no item anterior, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

9.8.3. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

191. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União (AGU), em atendimento à deliberação acima, passou a disponibilizar, em seu sítio na internet ([http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244390](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390)), modelos de lista de verificação para fase interna da licitação, especificadas inclusive por modalidade licitatória.

192. No entanto, no relatório do Acórdão 1.145/2011-TCU-Plenário, que tratou do monitoramento das deliberações do Acórdão 2.471/2008-TCU -Plenário, consta que a obrigatoriedade da utilização das listas da AGU não foi positivada, nos seguintes termos:

292. Porém, é preciso registrar que a recomendação do subitem 9.8.3 ainda não foi completamente implementada, pois na página inicial (item 282) há declaração explícita de que a utilização das listas não tem caráter vinculante. Ressalte-se que a recomendação de obrigatoriedade do uso das listas de verificação e seu acostamento aos autos visa garantir maior segurança jurídica aos envolvidos, visto ficar transparente aos órgãos de controle o que efetivamente foi analisado na análise de legalidade. Além disso, tal obrigatoriedade será fator relevante para induzir o aperfeiçoamento contínuo dessas listas pelo uso.

193. No tocante às medidas adotadas pelo CNJ e CNMP, o relatório do monitoramento concluiu que as medidas não foram implementadas (item 299 daquele relatório).

194. Sendo assim, propõe-se recomendar à AGU que:

194.1. adote medidas para estimular a utilização, por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação, das listas de verificação disponibilizadas no seu sítio na internet, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios;

194.2. avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 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;

195. No mesmo sentido, propõe-se recomendar ao CNJ e ao CNMP que:

195.1. elabore listas de verificações para atuação das consultorias jurídicas na fase interna da licitação, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios;

195.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.

196. No que tange à fase de seleção do fornecedor e de gestão contratual, propõe-se recomendar à SLTI/MP que:

196.1. estabeleça listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

196.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de sua utilização por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.

#### 4. Comentários do Gestor

197. Nos termos do disposto nos parágrafos 144-146 das 'Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União', aprovadas pela Portaria - TCU 168/2011, o relatório preliminar deste trabalho (peça 14) foi submetido aos comentários, opcionais, dos gestores dos OGS - Órgãos Governantes Superiores. Além disso, foi realizado pela Selog um painel de referência para apresentar aos gestores o contexto geral do trabalho, do qual participaram a SLTI, o CNJ, a CGPAR, o CNMP e a CGU (peça 29).

198. As comunicações processuais e respostas foram acostadas aos autos da forma a seguir:

OGS	Item (*)	Comunicação e Ciência	Resposta
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)	217.1; 217.2	Ofício 522/2015-TCU/Selog, de 8/4/2015 (peça 22), ciência à peça 23	Ofício 1435/2015/SLTI-MP (peça 41)
Advocacia-Geral da União (AGU)	217.3	Ofício 523/2015-TCU/Selog, de 8/4/2014 (peça 21), ciência à peça 25	Não se manifestou
Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)	217.4	Ofício 524/2015-TCU/Selog, de 8/4/2014 (peça 20), ciência à peça 26	Ofício 003/GE/CGPAR/DEST/SE-MP (peça 31)
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	217.5	Ofício 532/2015-TCU/Selog, de 9/4/2014 (peça 18), ciência à peça 24	Não se manifestou
Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	217.6	Ofício 525/2015-TCU/Selog, de 8/4/2014 (peça 19), ciência à peça 27	Ofício 02/2015-AUDIN/CNMP (peça 30) Ofício 03/2015-AUDIN/CNMP (peça 32)

(\*) Item da proposta de encaminhamento que o relatório preliminar endereça ao OGS (peça 14)

199. A seguir serão analisadas as manifestações encaminhadas pela SLTI, CGPAR e CNMP, agrupadas por documento encaminhado. O CNJ e a AGU não enviaram comentários.



#### 4.1 Manifestação da SLTI

200. A SLTI apresentou manifestação por meio do Ofício 1.435/2015/SLTI-MP (peça 41), no qual inicialmente discorre sobre a FOC e as questões de auditorias abordadas neste trabalho (peça 41, p. 3-4). Em seguida, assevera que sua manifestação e análise se restringiram às questões de sete a doze, tendo em vista que as demais questões foram tratadas no TC-025.068/2013-0 (levantamento de governança das aquisições; peça 41, p. 5).

201. Na análise dessas questões, a SLTI tece considerações específicas acerca da autoavaliação dos atuais contratos de limpeza e conservação, vigilância e transporte (itens 217.1.1 e 217.1.2 do relatório preliminar), da obrigatoriedade de utilização da conta vinculada (item 217.2.1 do relatório preliminar) e das listas de verificação para atuação do pregoeiro ou comissão de licitação na fase de seleção do fornecedor (item 217.2.2 do relatório preliminar).

202. Em relação à autoavaliação dos contratos, a SLTI pondera sobre o custo efetivo dessa revisão e da possível substituição dos contratos dela decorrente, argumentando que uma possível rescisão pode não ser efetiva, já que o deslinde da questão pode concluir pela desnecessidade de providências retificadoras, tendo em vista o custo operacional de um novo certame (peça 41, p.7-8). Acrescenta que uma rescisão contratual deve ser embasada na Lei 8.666/1993, sendo necessário substrato técnico e jurídico para justificá-la, com possibilidade de ensejar ressarcimento às contratadas e trazendo riscos de ações judiciais (peça 41, p. 7).

203. Sobre isso, cabe esclarecer que o relatório de auditoria não sugere uma rescisão contratual, mas sim, caso o resultado da autoavaliação empreendida demonstre prejuízo ou desvantagem para a administração, seja avaliada pelo gestor uma das seguintes opções previstas em lei:

203.1. Adequação unilateral do contrato, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

203.2. Adequação contratual por acordo entre as partes, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea b, para modificar o regime de execução do serviço;

203.3. Não prorrogação do contrato, com base na Lei 8.666/1993, art. 57, inciso II e na IN-SLTI 02/2008, art. 30-A, quando a manutenção do contrato não oferecer preços e condições mais vantajosas para administração, considerando inclusive o custo de uma nova licitação; ou

203.4. Em função das desconformidades constatadas, e em última instância, a rescisão contratual, com base na Lei 8.666/1993, arts. 77 e 78.

204. Cabe ressaltar ainda que, caso o resultado da autoavaliação demonstre ajustes que não acarretem prejuízo ou desvantagem para a administração, ou seja, apresente apenas desconformidades que não são suficientes para justificar uma nova licitação, as oportunidades de melhoria sejam implementadas quando da nova contratação (por exemplo, utilização de pregão presencial em detrimento do eletrônico).

205. O cerne da questão é que a revisão seja realizada para detectar as oportunidades de melhorias dessas contratações e que, de acordo com as desconformidades encontradas, elas sejam implementadas no momento mais oportuno definido a critério de cada organização **de forma motivada**.

206. Quanto ao risco da não adequação do contrato mesmo após a autoavaliação empreendida, como os objetos analisados (limpeza, vigilância e transporte) envolvem normalmente despesas significativas (e.g. Contrato TJDFT 062/2010 com valor mensal de R\$1.040.247,85), a materialidade das contratações justifica o procedimento de revisão, mesmo que esta eventualmente não induza uma mudança imediata.

207. Sobre o custo dessa autoavaliação, ele não é tão alto, conforme interpretado pela SLTI,

pois os atores responsáveis (equipes de planejamento, de elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência, assessoria jurídica, pregoeiros ou comissão de licitação, fiscais e gestores dos contratos) conhecem o processo de contratação como um todo, o que reduz o custo do trabalho de revisão dos contratos.

208. Considerando ainda que nas vinte organizações auditadas neste trabalho a recorrência das deficiências foi grande o suficiente para indicar que elas sejam comuns para toda a administração pública, a probabilidade de a autoavaliação detectar problemas nos contratos atuais é alta. Nesse cenário, o risco de o trabalho despendido na autoavaliação concluir pela desnecessidade de providências retificadoras, conforme ressaltado pela SLTI, é baixo.

209. Por derradeiro, conforme salientado adiante neste relatório (item 270), as verificações propostas, via de regra, aplicam-se em todos os contratos de terceirização, de forma que a orientação para a autoavaliação proposta tenderá a gerar externalidades positivas em todos os demais contratos de natureza semelhante.

210. A SLTI também considera que o efeito resultante das autoavaliações demandaria possível atuação futura dos órgãos de controle em natureza diversa daquela adotada neste trabalho, qual seja, preventiva, orientativa e acautelatória, objetivando a melhoria de desempenho da administração pública e de maior qualidade nas contratações (peça 41, p.7).

211. Ademais, a SLTI reconhece que as mudanças propostas nesta auditoria se fazem necessárias, mas que são de índole bem mais ampla que os ajustes pontuais e técnicos das contratações vigentes e que a busca pela eficiência nos processos de aquisição perpassa sobrelevar deficiências pretéritas (peça 41, p. 8).

212. De fato, o objetivo precípuo desse trabalho é o aperfeiçoamento das contratações públicas, em especial dos serviços de limpeza, vigilância e transporte, de forma contribuir com a melhoria do desempenho da administração. A identificação das deficiências pretéritas, decorrentes da autoavaliação empreendida, não visa responsabilizar gestores, mas sim usá-las para adequar os contratos atuais ou futuros, contribuindo para o atendimento das necessidades que originaram as contratações.

213. Assim, diversamente do que a SLTI afirma, não se trata de ajustes pontuais e técnicos das contratações, mas sim de ajustes essenciais para melhoria da contratação dos serviços de limpeza, vigilância e transporte, pois o principal objetivo da autoavaliação é adequar as contratações futuras, identificando as deficiências desde agora.

214. Por fim, a SLTI informa que já está empreendendo esforços para realizar um diagnóstico em todos os órgão do Sisg que servirá de ferramental para orientações e expedição de novos normativos, rotinas de trabalho e outras soluções que atenuem ou mitiguem falhas nos processos de compras, motivo pelo qual sugere que as recomendações 217.1.1 e 217.1.2 sejam revistas e revertidas a fim de que não haja duplicidade de esforços na mesma direção (peça 41, p. 8).

215. Quanto a essa alegada duplicidade de esforços, as ações empreendidas pela SLTI não se sobrepõem às propostas neste relatório. Pelo contrário, são complementares, na medida em que as informações levantadas neste trabalho, baseadas em dados concretos, possam também subsidiar a análise daquela secretaria quanto às falhas nos processos de compras do governo federal, principalmente no tocante aos riscos já identificados e materializados nos procedimentos do Apêndice 4.

216. Nesse cenário, à abordagem da SLTI, baseada em pesquisas e estudos teóricos, se somam as conclusões deste trabalho, fundamentadas em situações práticas identificadas em vinte organizações públicas distribuídas em sete estados da federação e auditadas sob os mesmos critérios e a mesma metodologia.

217. Além disso, o resultado da autoavaliação dos contratos de limpeza, vigilância e transporte feita por cada organização apresentará impacto direto e imediato nesses órgãos, enquanto as orientações e os novos normativos a serem expedidos pela SLTI serão elaborados em período de tempo maior e com perspectivas de resultado mais a longo prazo.

218. Dessa forma, a realização da autoavaliação pelas organizações é fundamental, como um passo inicial no sentido de corrigir deficiências mais urgentes nas contratações de serviços terceirizados, enquanto a revisão dos normativos pela SLTI, ainda em fase inicial de análise, seria uma etapa seguinte desse processo, visando a aumentar o grau de maturidade dessas organizações e dar maior segurança jurídica e uniformidade às contratações.

219. Em relação à conta vinculada, a SLTI salienta inicialmente que não se mostra viável caracterizar a conta vinculada como forma de controle, considerando que se trata de ferramenta de suporte para pagamento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (peça 41, p. 8, item 22) e ressalta que está em processo de revisão o normativo que trata da contratação dos serviços terceirizados, partir da qual se avaliará a possibilidade de definir as situações em que será possível a não adoção da referida conta, em conjunto com a inclusão de requisitos mais rigorosos na qualificação técnica e econômico-financeira com vistas a garantir a seleção do melhor fornecedor (peça 41, p. 9, item 23).

220. Nesse caso, cabe esclarecer que a conta vinculada é de fato um item de controle interno, diferentemente do que afirma a SLTI. Controles internos constituem um processo, implementado pela alta administração da empresa, envolvendo diretores, gerentes e funcionários, com a finalidade de prover **razoável garantia quanto à realização dos objetivos específicos** da empresa, nas seguintes categorias: observar o alinhamento das ações ao direcionamento estratégico; conceder efetividade e eficiência às operações; obter confiabilidade no processo de comunicação, especialmente por meio das demonstrações contábeis; e **assegurar a conformidade com as leis e os regulamentos** [Fuzinato (2004)].

221. Sendo assim, a fim de garantir que as verbas trabalhistas e previdenciárias dos terceirizados sejam pagas, foi instituída a conta vinculada como um controle interno da organização. Tal instrumento visa fornecer ao gestor uma certeza de que não será responsabilizado caso a contratada não honre com suas obrigações junto aos funcionários.

222. A operacionalização da conta vinculada não é um processo com um fim em si mesmo, mas sim um meio, um mecanismo de controle, cujo objetivo é garantir o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária por parte das contratadas para prestar serviços terceirizados. Tal controle, conforme demonstrado no relatório preliminar (peça 14, p. 32-34), carece de uma análise prévia quanto ao custo da sua implementação em relação ao benefício dele advindo.

223. O uso indiscriminado dessa ferramenta, para todo e qualquer tipo de contrato de serviços terceirizados, traz o risco de que seja implementado um controle cujo custo não justifica o benefício produzido. Nesses casos, outras soluções mais baratas podem ser utilizadas a fim de mitigar os riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, conforme descrito no Acórdão 1.214/2013- Plenário.

224. Sobre a avaliação da SLTI quanto aos tipos de contrato e situações em que a conta vinculada pode ser descartada, cabe ressaltar que ela deve perpassar por um gerenciamento de riscos em cada caso concreto, ou seja, de acordo com cada contratação, a organização deve considerar aspectos como: valor estimado do contrato, necessidade de pessoal para implementação da conta vinculada, histórico do mercado fornecedor quanto ao descumprimento das obrigações trabalhistas, outras possibilidades de controles, etc.

225. Dessa forma, para organizações diferentes, o mesmo objeto pode ser contratado utilizando-se a conta vinculada para uma, mas não para outra, a depender da avaliação interna realizada em

cada uma delas. Nesse mesmo sentido, dentro da própria organização, uma determinada contratação poderá prever a conta vinculada, enquanto uma outra não necessitará, por ser de menor risco.

226. A SLTI menciona, ainda, a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) no projeto ‘Terceirização sem calote’ a fim de levantar informações iniciais sobre o cumprimento da IN-SLTI 02/2008, inclusive quanto à adoção da conta vinculada obrigatória nos contratos de prestação de serviços (peça 41, p. 9 e p. 13-14).

227. A atuação do MPT no projeto ‘Terceirização sem calote’, citado pela SLTI, possui uma abordagem direcionada a fiscalizar o cumprimento da legislação atual, ou seja, se a conta vinculada está sendo utilizada conforme previsto nos normativos em vigor e voltada mais para dimensão da eficácia da conta vinculada.

228. Nesta auditoria, objetiva-se que os normativos em vigor sejam revistos de forma a considerar também a dimensão da eficiência desses controles, ou seja, deve haver um equilíbrio entre eficácia e eficiência quando da utilização da conta vinculada, de forma a maximizar seus benefícios e reduzir os custos para administração pública.

229. Sobre esse aspecto, as providências que estão sendo adotadas pela SLTI estão em consonância parcial com as linhas de ação adotadas neste trabalho, no sentido de propor uma avaliação quanto à obrigatoriedade da utilização da conta vinculada como instrumento de fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços terceirizados, desde que levando em consideração sua relação custo/benefício e ainda outros instrumentos de controle, e não somente a eventual inviabilidade de utilização desse mecanismo.

230. Quanto às listas de verificação para atuação do pregoeiro ou comissão de licitação, a SLTI destaca que as providências propostas vão ao encontro da gestão da Secretaria e que construirá um formato padrão de *checklist* a ser disponibilizado por meio de instrução normativa (peça 41, p. 10).

231. Entretanto, considerando todo o disposto e a fim de aperfeiçoar a redação do item 217.1.2 do relatório preliminar, para melhor compreensão por parte das organizações acerca dos objetivos buscados nesse trabalho, a equipe de auditoria decidiu alterar a proposta de recomendação original da seguinte forma:

231.1. **Recomendar**, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que oriente as organizações sob sua esfera de atuação para que:

231.1.1. Realizem, no prazo de noventa dias, uma autoavaliação dos seus atuais contratos de limpeza e conservação, vigilância e transporte com base nos procedimentos contidos no Apêndice 4, mantendo o resultado da análise empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

231.1.2. Caso o resultado da autoavaliação empreendida demonstre prejuízo ou desvantagem para a administração, seja avaliada pelo gestor uma das seguintes opções previstas em lei:

231.1.2.1.

Alteração unilateral do contrato, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

231.1.2.2.

Alteração contratual por acordo entre as partes, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea b, para modificar o regime de execução do serviço;

231.1.2.3.

Não prorrogação do contrato, com base na Lei 8.666/1993, art. 57, inciso II e na IN-SLTI 02/2008, art. 30-A, quando a manutenção do contrato não oferecer preços e condições mais vantajosas para

administração, considerando inclusive o custo de uma nova licitação; ou

231.1.2.4.

Em função das desconformidades constatadas, e em última instância, a rescisão contratual, com base na Lei 8.666/1993, arts. 77 e 78.

231.1.3. Caso o resultado da autoavaliação demonstre ajustes que não acarretem prejuízo ou desvantagem para a administração, ou seja, apresente apenas desconformidades que não são suficientes para justificar uma nova licitação, as oportunidades de melhoria sejam implementadas na futura contratação.

231.1.4. Informem sua assessoria jurídica e a unidade que exerce a função de auditoria interna acerca das autoavaliações empreendidas, dos resultados obtidos e das medidas que pretendem adotar. (sublinhamos as alterações em relação à proposta anterior)

#### 4.2 Manifestação da CGPAR

232. Por meio do Ofício Nº 003/GE/CGPAR/DEST/SE-MP, a CGPAR reitera o Ofício 002/GE/CGPAR/DEST-MP (peça 31, p. 3-4), de 8.12.2014, no qual apresenta as atribuições gerais daquele OGS, entre as quais o estabelecimento de diretrizes para as estatais, mas que não contempla o estabelecimento de práticas administrativas para as mesmas e sugere que o acórdão a ser proferido pelo TCU apenas recomende à CGPAR a possibilidade de avaliar a adoção de medidas nessa área.

233. Nesse sentido, cabe ressaltar que as propostas contidas neste relatório dizem respeito ao estabelecimento de diretrizes para as estatais, ou seja, orientá-las a realizar uma autoavaliação dos seus atuais contratos de limpeza e conservação, vigilância e transporte com base nos procedimentos contidos no Apêndice 4 estando, portanto, nas atribuições daquele OGS. Assim sendo, a proposta está redigida nos termos sugeridos pela CGPAR, isto é, 'que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação'.

#### 4.3 Manifestação do CNMP

234. O CNMP apresentou manifestação por meio de dois ofícios: Ofício 02/2015-AUDIN/CNMP (peça 30) e Ofício 03/2015-AUDIN/CNMP (peça 32).

235. No Ofício 02/2015-AUDIN/CNMP, o Conselho Nacional do Ministério Público encaminhou cópia do Memorando 010/2015/CCAF-CNMP, no qual constam os comentários da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) do CNMP em relação ao relatório preliminar de auditoria.

236. Inicialmente, a CCAF descreve suas atribuições, esclarecendo que a si incumbe o Controle Administrativo e Financeiro dos atos emanados e executados pelos diversos ramos e unidades do Ministério Público Brasileiro, além de fazer cumprir resoluções emanadas pelo CNMP, em especial as pertinentes à transparência e ao controle interno (peça 30, p. 3).

237. Em seguida traz um resumo geral das principais constatações descritas no relatório de auditoria (peça 30, p. 4-10), fazendo considerações apenas sobre a avaliação da produtividade da mão de obra contratada, o plano de trabalho, as deficiências nos critérios de qualidade para avaliar os serviços de limpeza e vigilância e a utilização de conta vinculada.

238. Acerca da produtividade, o CNMP argumenta que os direitos trabalhistas são indisponíveis e que a quantidade de metros quadrado por trabalhador deriva de estudos ergométricos e dos materiais utilizados, que primam pela preservação da saúde e segurança no trabalho e não poderiam ser revistos por critérios de menor preço (peça 30, p. 6).

239. Sobre isso cabe registrar que o diagnóstico apontado no relatório de auditoria é de que **não são realizados os estudos prévios para definição da produtividade definida**, o que leva à adoção

indiscriminada de valores de referência para essa variável, que podem não ser os mais adequados para sua realidade.

240. O relatório não concluiu que as produtividades adotadas são necessariamente baixas e precisam ser aumentadas, mas sim que elas, em geral, são adotadas sem estudo prévio, o que pode levar aos seguintes riscos: subdimensionamento da produtividade levando a contratação de mais postos do que o necessário com consequente ato de gestão antieconômico (gestor paga mais que o necessário para obter o serviço) ou superdimensionamento da produtividade levando a contratação de menos postos do que o necessário com consequente prestação inadequada dos serviços.

241. Ademais, o aumento da produtividade pode se dar por meio de aplicação de técnicas mais modernas, como a utilização de máquinas (MOP) e materiais mais eficientes, com consequente necessidade de maior especialização dos trabalhadores, acompanhada da melhoria das condições de execução do serviço e até de um aumento na remuneração do terceirizado.

242. Outra consideração trazida pelo CNMP, no caso dos serviços de vigilância, seria de que não se pode afirmar que o trabalhador está ocioso no fim de semana, visto que seu labor é o mesmo em qualquer horário, não havendo ociosidade em qualquer dos períodos trabalhados (peça 30, p. 7).

243. O item que trata desse tema no relatório de auditoria (item 113) não afirma que existe ociosidade dos trabalhadores que desempenham as atividades de vigilância, mas sim que não são realizados estudos prévios para definir uma adequada alocação dos postos de trabalho de vigilância, trazendo o risco de se contratar uma quantidade maior de postos do que a necessária.

244. O termo ocioso aparece no art. 51-A da IN-SLTI 2/2008, utilizada como um dos critérios nesse trabalho, que orienta a realização de estudo técnico pelas organizações com vistas a eliminar postos 12hx36h que ficam ociosos durante os finais de semana. Ressalte-se que, tanto na redação deste relatório quanto na da IN-SLTI 2/2008, a ociosidade não está relacionada ao trabalhador (por desídia ou negligência), mas sim ao posto de trabalho que, em princípio, pode ser desnecessário.

245. Por fim, o CNMP sugere, com base nas considerações tecidas acima, que não sejam propostas tais medidas, por serem ainda mais precarizantes dos que as já empregadas na terceirização (peça 30, p. 7).

246. Contrariamente ao entendimento do CNMP, a equipe de auditoria não sugere precarizar os direitos do trabalhador terceirizado, nem poderia fazê-lo, por ser matéria não sujeita à esfera de atuação do TCU. Conforme argumentado acima, as propostas contidas nesse relatório não induzem à redução de direitos do trabalhador, mas sim a um adequado planejamento, por parte das organizações públicas, das contratações de serviços terceirizados.

247. O que se espera, a partir dos encaminhamentos propostos neste trabalho, é um aperfeiçoamento das contratações de serviços terceirizados, com benefícios tanto para administração pública quanto para as empresas e os trabalhadores terceirizados, que diretamente sentirão uma melhoria nas suas condições laborais, conforme já mencionado acima.

248. No tocante ao plano de trabalho, o CNMP considera uma inconsistência do relatório de auditoria a suposição de que a sua falta leva a uma alocação indevida de recursos, com base nos comentários resumidos anteriormente (peça 30, p. 7).

249. O relatório de auditoria não supõe que a falta de um plano de trabalho leva a uma alocação indevida de recursos, mas sim que sua ausência traz o risco de que isso aconteça (item 122). Como os argumentos trazidos pelo CNMP para afirmar a suposta inconsistência do relatório foram os mesmos trazidos acima, não se faz necessário comentá-los novamente.

250. Sobre a qualidade dos serviços, o CNMP assevera que se o fiscal do contrato não verificar o correto pagamento dos tributos trabalhistas, a administração pública será condenada a pagar duas vezes e que obrigação principal deve ser verificada por outro fiscal, que observa a execução do

serviço não somente do ponto de vista de sua produtividade, como também quanto à proteção à saúde e segurança (peça 30 p. 7).

251. Nesse aspecto ressalta-se que o relatório de auditoria (item 132) vai ao encontro do sugerido pelo CNMP, no sentido de que devem existir dois papéis na fiscalização dos serviços: a técnica, responsável por verificar o cumprimento das obrigações principais do contrato (e.x., se área está limpa, se a vigilância está adequada) e a administrativa, responsável pela verificação do cumprimento de obrigações acessórias, entre as quais o pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias.

252. É importante ressaltar ainda que não há proposta no relatório de auditoria para que não seja feita a fiscalização administrativa, mais sim para que seja incluída uma outra esfera de fiscalização, de forma que uma instância realize a verificação da qualidade da prestação dos serviços contratados, para fins de recebimento provisório, e que outra realize a verificação das obrigações acessórias, para fins de recebimento definitivo (Lei 8666, art. 73, I, a e b). Nesse modelo proposto, haverá uma tendência de a fiscalização administrativa ser até melhor executada do que o formato atualmente empregado, haja vista a especialização do fiscal administrativo para a tarefa.

253. O CNMP também alega que outros itens também devem ser observados pela fiscalização, tais como utilização de materiais insalubres e situações inadequadas de ergonomia e carregamento de peso (peça 30, p. 8-9).

254. O diagnóstico obtido neste trabalho permite identificar que tais verificações também não são feitas atualmente pelos fiscais dos contratos analisados, assim como em relação à qualidade dos serviços, porém não foram propostos encaminhamentos sobre os temas proteção à saúde e segurança dos trabalhadores tendo em vista que eles não fizeram parte do escopo da auditoria.

255. Em seguida, o CNMP tece considerações sobre a utilização da conta vinculada, afirmando que se trata de um avanço na proteção aos direitos trabalhistas e que expediu notificação recomendatória sobre sua adoção. Saliencia ainda que, em que pese o judiciário em algumas situações determinar o bloqueio de contas vinculadas para pagamento de trabalhadores prestadores de serviços em outros contratos, se o outro contratante a estivesse adotando, tal bloqueio não se faria necessário (peça 30, p. 9-10 e p. 11-36).

256. O relatório de auditoria propõe (item 146) que o mecanismo da conta vinculada deve ser avaliado considerando a relação custo/benefício em cada caso concreto, e não de forma obrigatória e indiscriminada pela contratante em todos os seus contratos de serviços terceirizados. Dessa forma, cada organização deve avaliar os riscos e implementar os controles mais adequados para mitigá-los, seja por meio da conta vinculada ou outros instrumentos, tais como os sugeridos no Acórdão 1.214/2013-Plenário.

257. Ademais, como a utilização da conta vinculada não é obrigatória para contratos de terceirização celebrados exclusivamente por entidades privadas, não se pode induzir que os outros contratantes não integrantes da administração pública também a utilizem, como forma de evitar ações judiciais que bloqueiam os créditos depositados, conforme sugerido pelo CNMP. Sendo assim, espera-se que o bloqueio judicial das contas vinculadas continue acontecendo, prejudicando a eficácia desse mecanismo controle.

258. Um outro aspecto abordado pelo CNMP diz respeito aos prazos para medição e pagamento dos serviços às contratadas, que seriam a principal causa de falência das empresas prestadoras de serviços. Segundo o CNMP, por mais que sejam eficientes, contratante e contratada dificilmente conseguem adotar todas as medidas em apenas 5 dias úteis (prazo para o pagamento dos salários aos terceirizados), o que gera atraso de pagamento para os trabalhadores. Alega o CNMP que, entre os encaminhamentos da tabela 13, não se vislumbra nenhum tratando disso (peça 30, p. 10).

259. Nesse cenário, o processo de pagamento não deve ser modelado de forma que a empresa aguarde o pagamento dos serviços para quitar os salários dos terceirizados, mas sim que ela tenha fluxo de caixa suficiente para quitar suas obrigações, mesmo enquanto aguarda a finalização do processo de pagamento.

260. Para tanto, é importante incluir no Edital, como critério de habilitação, a exigência de capital circulante líquido compatível com esse processo, o que foi tratado nesse relatório no item 147, no qual se observa que em todas as organizações auditadas constatou-se a ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira.

261. Por outro lado, o item 2.9 da tabela 17 também vai ao encontro da agilização dos pagamentos às contratadas, visto que recomenda uma avaliação para otimizar a conferência dos documentos administrativos do contrato, o que também reduz os prazos entre a prestação do serviço e o efetivo recebimento da remuneração, de forma a evitar problemas no fluxo de caixa das empresas que prejudicam o trabalhador terceirizado.

262. Por fim, o CNMP alega que os preços não levam em conta adicional de insalubridade e de periculosidade, além de outros direitos como as ausências por motivo de doença ou outras ausências justificadas, representação sindical, reuniões de CIPA, SESMT, elaboração de PPRA, PCMSO, fornecimento adequado e periódico de EPIs, dentre outros direitos geralmente não considerados nas planilhas (peça 30, p. 10).

263. A preocupação apresentada pelo CNMP é pertinente, visto que essa auditoria identificou que quinze das vinte organizações auditadas apresentaram deficiências nos critérios de aceitabilidade de preços (item 148) e sugere, para mitigar o risco de aceitar proposta inexecutável, como controle interno adequado, o estabelecimento de critérios objetivos para aceitabilidade dos preços, conforme descrito no item 1.2.6 do Apêndice 4.

264. O CNMP afirma também (peça 30, p. 10) que o relatório preliminar propõe que relativamente aos seus contratos de limpeza, conservação, vigilância e transporte, avalie as orientações do acórdão, elabore listas de verificações, promovendo a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas, por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.

265. Aqui, cabe esclarecer que não se trata de recomendação direcionada para os contratos de limpeza, vigilância e transporte assinados pelo CNMP como unidade gestora orçamentária, mas sim para que esse Conselho, como Órgão Governante Superior (OGS), oriente as unidades administrativas sob a sua esfera de atuação a realizarem a autoavaliação de seus próprios contratos. Isso não significa que ele, atuando também como contratante de serviços de limpeza, vigilância e transporte, não precise fazer internamente a autoavaliação desses contratos nos termos sugeridos aqui sugeridos.

266. Já no Ofício 03/2015-AUDIN/CNMP (peça 32, p. 2-3), o CNMP informa que vem adotando a utilização de listas de verificação nas diversas fases da contratação pelos setores nos quais o processo tramita e que as listas auxiliam na análise por parte da Assessoria Jurídica (ASJUR) do órgão, sendo acostados na contracapa dos autos, muito embora o relatório mencione que tais listas seriam para atuação das consultorias jurídicas.

267. Assevera ainda o CNMP que suas listas de verificação são muito semelhantes às aquelas disponibilizadas pela AGU e que não se mostra razoável que a ASJUR elabore outro *check-list*, ressaltando que os normativos vigentes não determinam a obrigatoriedade de elaboração destas listas.

268. Nesse caso, como nenhuma organização do Ministério Público foi objeto dessa fiscalização, não foi possível verificar a existência nem analisar o conteúdo das listas de verificação citadas, tampouco sua efetiva aplicação. Entretanto, se a situação for como a relatada, observa-se



que, de fato, essa boa prática é adotada no CNMP. O que se espera então é que tais listas de verificação sejam atualizadas de forma a incluir os procedimentos constantes no apêndice 4 e disseminadas, por meio de orientação normativa, para todos os órgãos sob sua esfera de atuação.

269. Já sobre a obrigatoriedade de utilização das listas, mesmo não havendo previsão em lei para sua utilização, o CNMP, como OGS, detém a prerrogativa, se entender conveniente, de instituir normas de cumprimento obrigatório para os órgãos sujeitos a sua esfera de atuação, conforme art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

270. Sendo assim, entende-se oportuno alterar a proposta de encaminhamento direcionada ao CNMP, nos seguintes termos:

270.1. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, ao **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** que:

270.1.1. Avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação na sua esfera de atuação (Constituição Federal, art. 130-A, § 4º, II);

270.1.2. Avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 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;

270.1.3. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.

#### 4.4 Conclusão da análise dos comentários dos gestores

271. Realizados os ajustes mencionados nas subseções antecedentes, e considerando que as análises dos comentários dos OGS não apontaram óbices à conveniência e à oportunidade de implementação das medidas preliminarmente propostas, manter-se-ão todas as outras propostas de encaminhamento inicialmente formuladas.

### *5. Conclusão*

272. O presente relatório constitui a consolidação das vinte auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, fiscalização essa que teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na administração pública federal (APF) estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente.

273. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (APF) (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da APF informaram sua situação, utilizando-se questionários eletrônicos.

274. Como resultado da aplicação do questionário eletrônico para levantamento da situação de governança de aquisições na APF, apresentou-se um cenário de baixa maturidade, conforme excerto da conclusão relatório do perfilGovAquisicoes2013:

310. Ante o cenário apresentado, fica claro que não é adequada a situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal. De forma geral, segundo os dados da autoavaliação, as organizações participantes apresentaram baixa capacidade em quase todos os componentes do modelo de avaliação proposto e utilizado neste levantamento.

275. Essas vinte auditorias evidenciaram que em dezenove dos vinte auditados a situação real da governança das aquisições apresenta maior quantidade de deficiências de que a declarada,

sugerindo que na APF a situação também pode ser a mesma em relação à apresentada por meio da tabulação dos dados declarados pelos jurisdicionados no perfilGovAquisicoes2013. Para um dos auditados não se encontrou divergência entre a situação declarada e àquela de fato verificada pela equipe de auditoria, a qual ratificou a situação de baixa maturidade já declarada por essa organização no questionário do perfilGovAquisicoes2013.

276. O Apêndice 3 apresenta a comparação das respostas dos vinte auditados ao questionário com a avaliação realizada pelos auditores do TCU após a solicitação das evidências que suportariam as declarações dos gestores. Nessa tabela, cada célula marcada com X representa uma divergência na qual a organização declarou que possuía determinado controle, mas que a equipe de auditoria verificou que de fato ela não o possuía.

277. Nesse sentido, restou 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 e a retificação de informações apresentadas em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013.

278. Além disso, verificaram-se deficiências recorrentes 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;
- b) Ausência de estudo técnico para justificar a quantidade e tipo de postos de trabalho alocados nos serviços de vigilância;
- c) Ausência de método objetivo para estimar o valor da contratação dos serviços.

279. Em outra linha de conclusão deste trabalho, a avaliação da conformidade das contratações permitiu identificar consequências da ausência ou deficiência dos controles relacionados à governança e gestão das aquisições. Assim, evidenciou-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 (peça 8, p. 5);
- 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 quanto aos 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 (peça 12, p. 31, item 3.17);
- c) As deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições numa terceira organização, em especial a ausência de estratégia de terceirização (peça 13, p. 17, item 3.5), contribuíram para que não fosse realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (peça 13, p. 32, item 3.21), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor.

280. Portanto, 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.

281. Nesse sentido, conclui-se que as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas

verificadas nas vinte organizações federais auditadas não estão de acordo com a legislação aplicável ou não estão aderentes às boas práticas, o que ratifica as recomendações endereçadas aos OGS no TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado), a fim de que orientem as organizações incluídas na sua esfera de atuação quanto às ações a serem implementadas.

282. Como se descreveu nos itens 107 a 196, é grande a recorrência das deficiências relatadas decorrentes das questões de auditoria que avaliaram os contratos de limpeza e conservação, vigilância e transportes das organizações auditadas. Esta grande recorrência motiva a estratégia de encaminhamento adotada para os achados dessas questões de auditoria, qual seja, a de orientar todas as organizações públicas federais a procederem uma autoavaliação dos seus contratos de limpeza e conservação, vigilância e transporte de pessoas com base nas verificações executadas durante este trabalho.

**283. Registre-se, por oportuno, que as verificações propostas, via de regra, aplicam-se em todos os contratos de terceirização. Assim, é altamente recomendável que as organizações passem a incorporar estes procedimentos de auto verificação em todas as contratações para prestação de serviços com mão de obra exclusiva.**

284. O conjunto de orientações propostas abrange a totalidade dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Judiciário, e do Ministério Público, por meio dos comandos dirigidos aos OGS. Entretanto, as casas legislativas e o TCU, mesmo não estando sob a esfera de atuação de nenhum OGS, também devem primar pelo aperfeiçoamento das suas aquisições, motivo pelo qual serão propostas recomendações para que essas três casas avaliem as orientações expedidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias a sua implementação.

285. Quanto aos demais OGS mencionados no TC-025.068/2013-0 (FCDF, Conselhos Federais e organizações do Sistema 'S'), considerando sua realidade, propor-se-á que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e avaliem a conveniência e oportunidade de expedir orientações análogas na sua esfera de atuação.

286. A abordagem de riscos e controles utilizada neste trabalho não é a mais usual na administração pública, até porque os números de todos os levantamentos de governança realizados pelo TCU até o presente momento indicam sempre menor capacidade nas práticas ligadas à gestão de riscos.

287. Assim, como controle para mitigar os riscos na execução das autoavaliações recomendadas, propõe-se autorizar a Selog/TCU a promover a divulgação, inclusive por meio de eventos, dessas orientações.

#### *6. Benefícios da Ação de Controle Externo*

288. Entre os benefícios esperados desta fiscalização, pode-se mencionar, principalmente, a melhoria dos controles das contratações dos serviços de limpeza e conservação, vigilância e transporte de pessoas, o que se pretende alcançar com as autoavaliações recomendadas.

289. Pode-se mencionar ainda 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 processo.

#### *7. Proposta de Encaminhamento*

290. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmº Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, com as seguintes propostas:

290.1. **Recomendar**, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que oriente as organizações sob sua esfera de atuação para que (item 231.1):

290.1.1. Realizem, no prazo de noventa dias, uma autoavaliação dos seus atuais contratos de limpeza e conservação, vigilância e transporte com base nos procedimentos contidos no Apêndice 4, mantendo o resultado da análise empreendida em documento formalizado, à disposição dos controles externo e interno;

290.1.2. Caso o resultado da autoavaliação empreendida demonstre prejuízo ou desvantagem para a administração, seja avaliada pelo gestor uma das seguintes opções previstas em lei:

290.1.2.1.

Alteração unilateral do contrato, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

290.1.2.2.

Alteração contratual por acordo entre as partes, com base na Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea b, para modificar o regime de execução do serviço;

290.1.2.3.

Não prorrogação do contrato, com base na Lei 8.666/1993, art. 57, inciso II e na IN-SLTI 02/2008, art. 30-A, quando a manutenção do contrato não oferecer preços e condições mais vantajosas para administração, considerando inclusive o custo de uma nova licitação; ou

290.1.2.4.

Em função das desconformidades constatadas, e em última instância, a rescisão contratual, com base na Lei 8.666/1993, arts. 77 e 78.

290.1.3. Caso o resultado da autoavaliação demonstre ajustes que não acarretem prejuízo ou desvantagem para a administração, ou seja, apresente apenas desconformidades que não são suficientes para justificar uma nova licitação, as oportunidades de melhoria sejam implementadas na futura contratação;

290.1.4. Informem sua assessoria jurídica e a unidade que exerce a função de auditoria interna acerca das autoavaliações empreendidas, dos resultados obtidos e das medidas que pretendem adotar.

290.2. **Recomendar**, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que:

290.2.1. reavalie a obrigação da utilização da conta vinculada como instrumento de fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços, levando em consideração que, em atenção ao art. 14 do Decreto-lei 200/1967, o custo de todo controle implementado não pode superar risco que ele mitiga, e considerando ainda outras possibilidades, como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9) ou a contratação, com base no art. 67 da Lei 8.666/1993, de empresa especializada para apoiar a avaliação do cumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS (item 154);

290.2.2. Estabeleça listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 196.1);

290.2.3. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de sua utilização por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação (item 196.2);

290.3. **Recomendar**, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, à **Advocacia-Geral da União (AGU)** que (item 194):

290.3.1. Adote medidas para estimular a utilização, por parte das organizações incluídas na sua

esfera de atuação, das listas de verificação disponibilizadas no seu sítio na internet, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios;

290.3.2. Avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 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;

290.4. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, à **Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR)** que avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação nas organizações incluídas na sua esfera de atuação (Decreto 6.021/2007, art. 3º, I, 'b') (item 282).

290.5. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, ao **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** que:

290.5.1. Avalie as orientações contidas no Acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação nas organizações incluídas na sua esfera de atuação (Constituição Federal, art. 104-B, § 4º, II) (item 282);

290.5.2. Elabore listas de verificações para atuação das consultorias jurídicas na fase interna da licitação, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios (item 195.1);

290.5.3. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação (item 195.2).

290.6. **Recomendar**, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RI/TCU, art. 250, inciso III, ao **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** que (item 270.1):

290.6.1. Avalie as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adote as medidas necessárias à implementação nas organizações incluídas na sua esfera de atuação (Constituição Federal, art. 130-A, § 4º, II);

290.6.2. Avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 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;

290.6.3. Promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação.

290.7. **Determinar**, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, à SLTI/MP, à AGU, à CGPAR, ao CNJ e ao CNMP, que encaminhem, no prazo de noventa dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *decisum*, contendo:

290.7.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

290.8. **Autorizar a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU) a:**

290.8.1. Encaminhar aos destinatários da deliberação que vier a ser proferida cópia da peça 44, contendo síntese das causas das deficiências em governança e gestão das aquisições, informações prestadas pelos gestores das organizações auditadas neste trabalho, como subsídio para a elaboração de seus planos de ação para atender às recomendações contidas na deliberação que vier a ser proferida no TC-025.068/2013-0;

290.8.2. Considerar a tabela de causas das divergências das respostas do questionário na elaboração dos próximos questionários;

290.8.3. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, às organizações a seguir:

290.8.3.1. Destinatárias das deliberações acima;

290.8.3.2. Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal, para que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias no seu âmbito;

290.8.3.3. Fundo Constitucional do Distrito Federal, Conselhos Federais e organizações do Sistema 'S', para que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e avaliem a conveniência e oportunidade de expedir orientações análogas na sua esfera de atuação;

290.8.3.4. Controladoria-Geral da União, para que tome ciência das deliberações contidas no acórdão, em especial no que tange ao item 291.1.4.

290.8.4. Divulgar as informações deste trabalho em informativo e em sumários executivos;

290.8.5. Promover, com os OGS, a divulgação, inclusive por meio de eventos, das deliberações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do acórdão que vier a ser proferido, como forma de mitigar os riscos da sua implementação.

290.9. **Arquivar** os presentes autos, nos termos do RI/TCU, art. 169, V, sem prejuízo de que a Selog monitore a decisão que vier a ser proferida em processo próprio.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013).

2. O presente trabalho se estruturou sobre três referenciais: governança, gestão e aquisições.
3. Governança consiste na atividade exercida pela alta administração da organização, envolvendo as funções de avaliar, dirigir e monitorar, por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e controles, visando a alcançar seus objetivos estratégicos. De sua vez, a gestão se constitui na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados. Por fim, as aquisições se referem às contratações de bens e serviços destinados a viabilizar a execução das atividades finalísticas e das atividades meio para, em última instância, atingir os objetivos definidos pela alta administração.
4. Como se vê, há interdependência entre esses fatores. Quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização. Em outras palavras, boas práticas de governança e gestão na área de aquisições resultam em agregação de valor e minimização dos riscos atrelados ao negócio da organização.
5. Do ponto de vista da Administração Pública, a adoção de boas práticas de governança e gestão na área de aquisições possibilitam que a ação governamental atinja seus objetivos com otimização na utilização de recursos.
6. Este voto expõe as conclusões gerais para cada um dos referenciais adotados e, ao final, aborda o encaminhamento formulado pela equipe de consolidação.

## II – Governança – Apreciação Geral

7. É por meio das atividades de governança que a organização estabelece seus objetivos maiores e estrutura o arcabouço que irá levar a seu atingimento. De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) publicado pelo TCU, para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: liderança, estratégia e controle. Por sua vez, os mecanismos de governança são implementados a partir da adoção de determinadas práticas.
8. De modo geral, restou evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas.
9. No tocante à liderança, há falhas na implementação das práticas que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à boa governança e à consequente boa gestão do setor de aquisições. Na maioria das organizações auditadas, observaram-se deficiências na seleção de ocupantes das funções-chaves da área de aquisições (95%), na avaliação da estrutura de recursos humanos do setor (90%), na implantação de código de ética (90%) e no exercício da liderança pela autoridade máxima quanto ao estabelecimento de objetivos para a área (85%).
10. Com relação à estratégia, também se verificaram deficiências nas práticas destinadas a definir e divulgar a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições. Em especial, é de se chamar à atenção o fato de que, em todas as vinte organizações, foram observadas deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições. Ou seja, nas vinte

unidades auditadas, inexistem políticas de contratação de serviços e compras que direcionem as decisões operacionais das aquisições, o que aumenta o risco de descompasso entre o resultado das respectivas atividades e os objetivos estratégicos das organizações.

11. O mecanismo de controle foi avaliado segundo a implementação de práticas de gestão de risco, canais de denúncia, exercício da função de auditoria interna e *accountability* (prestação de contas em sentido amplo). Aqui, evidenciou-se que 100% das organizações auditadas possuem deficiências na gestão de riscos das aquisições e que 95% delas apresentam deficiências na função de auditoria interna e em *accountability*. Por outro lado, observou-se o percentual de 30% das unidades que apresentam falhas no estabelecimento de canais de denúncia.

12. Segundo avalio, os resultados diferenciados obtidos nos percentuais de deficiências na gestão de risco e na implementação de canais de denúncia comprovam a importância da construção de uma cultura organizacional para o estabelecimento de práticas aplicáveis à governança e à gestão. É notório que a implantação de canais de denúncia, como ouvidorias, já se encontra há muito disseminada no âmbito da Administração Pública. Isso se deu em decorrência de imposição normativa explicitada no art. 37, § 3º, da CF, seguida de efetiva utilização da prática como instrumento de controle social e de exercício da cidadania. Já as práticas relacionadas à gestão de risco encontram-se pouco difundidas, ainda dependendo de verdadeira conscientização dos gestores quanto a sua relevância, bem como da implementação de esforços para aquisição de expertise e capacitação de dirigentes e servidores.

13. O panorama descrito acima já havia sido evidenciado nas respostas ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, enviado a 376 organizações da Administração Pública Federal, constante do TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado). No presente trabalho, foi realizado o confronto entre a situação informada no questionário e a observada nas unidades auditadas pelas equipes. Como resultado, foram constatados casos em que as respostas ao questionário não encontraram correspondência com a realidade observada, ou seja, a inexistência das práticas e instrumentos originalmente informados. Essas divergências foram atribuídas a fatores como erros de interpretação do questionário, erros de marcação e não conhecimento do assunto, entre outros.

### III – Gestão – Apreciação Geral

14. Os objetivos e a estrutura construídos por meio das atividades de governança são concretizados na organização pelas práticas de gestão.

15. Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), a gestão “é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo **planejamento, execução, controle, ação**, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” [grifo não original].

16. Como base nesse referencial teórico, a gestão das aquisições foi avaliada a partir do exame dos mecanismos de planejamento, de gestão de pessoas e de padronização dos processos de trabalho da área.

17. Como consequência da baixa maturidade na governança, a gestão de aquisições apresenta fragilidades em todas as vinte unidades fiscalizadas.

18. Do ponto de vista do planejamento, foram investigadas duas práticas: a existência de plano de aquisições e a existência de Plano de Logística Sustentável (PLS). Ressalte-se que o plano de aquisições destina-se a definir as aquisições a serem realizadas ao longo do ano de forma a fundamentar a elaboração da proposta orçamentária e a possibilitar o acompanhamento da execução. De seu turno, o PLS tem a função de definir as práticas de sustentabilidade e de racionalização de gastos da organização.

19. Segundo observado nos trabalhos de campo, 85% das unidades auditadas têm deficiências no planejamento das aquisições, com especial destaque para a ausência de plano anual de aquisições. Ademais, verificou-se que apenas uma entidade elabora o PLS.



20. No tocante à gestão de pessoas, foram observadas deficiências no mapeamento de competências da área de aquisições em 85% das unidades fiscalizadas e deficiências na capacitação de servidores da área em 75% das organizações.

21. Quanto aos processos de trabalho, a auditoria concentrou-se em verificar a sistematização dos procedimentos de aquisição a partir de dois marcadores: a definição formal do processo de trabalho nas fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão do contrato e o estabelecimento de padrões em minutas, especificações técnicas, listas de verificação e procedimentos para elaboração de estimativas de preços. Como resultado, constatou-se que 80% das organizações auditadas não possuem processos de trabalho e apresentam deficiências de padronização.

22. Com referência ao confronto entre as observações feitas em campo e as respostas dadas ao questionário componente do TC-025.068/2013-0, foram constatadas divergências, mas que apenas reforçaram a conclusão de que os mecanismos de planejamento, gestão de pessoas e processos na área de aquisições da APF carecem de aperfeiçoamento.

#### IV – Avaliação de Controles Internos e Conformidade das Contratações

23. Nesta parte do trabalho, foram avaliados os controles internos aplicados e a conformidade no processo de contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas nas unidades fiscalizadas. A atuação do setor de aquisições das unidades foi examinada com base em documentos produzidos nas etapas de planejamento, licitação e contratação. Os resultados mostraram-se consistentes com as falhas de governança e de gestão já detectadas.

24. Assim, no tocante à etapa de planejamento das contratações, foram observadas deficiências nos seguintes elementos:

- a) levantamento de mercado em serviços de transporte (90%), i. e., análise de outras soluções de contratação do serviço;
- b) estimativa de quantidades de materiais na contratação de serviços de limpeza (85%);
- c) definição dos postos de trabalho (100%), incluindo a falta de estudos de produtividade da mão de obra dos serviços de limpeza e ausência de justificativa para as quantidades e tipos de postos de vigilância;
- d) estimativa de preços (95%);
- e) justificativa para o parcelamento (60%).

25. Ainda no tópico do planejamento, também foi observada a ausência de plano de trabalho de terceirização em sete das treze organizações pertencentes ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).

26. Com relação à etapa de seleção do fornecedor, a maioria das organizações apresentou falhas nos editais de licitação e minutas de contratos, a saber:

- a) ausência ou deficiências nos requisitos de qualidade, inviabilizando a vinculação da remuneração com os resultados (100% das unidades);
- b) ausência ou deficiências nos requisitos de sustentabilidade (55%);
- c) ausência de segregação entre o recebimento provisório e o definitivo (90%);
- d) deficiências em cláusulas de penalidades (70%);
- e) adoção da conta vinculada para retenção de encargos trabalhistas devidos pela contratada sem avaliação de outras alternativas de fiscalização (75%);
- f) ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (100%);
- g) deficiência na fixação de preços máximos globais e unitários aceitáveis para os postos de trabalho e materiais utilizados na prestação dos serviços ou na fixação de critério objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas (75%);
- h) deficiências em cláusulas editalícias (65%), como vistoria prévia a instalações; prazo exíguo para início da prestação de serviços; vedação à soma de atestados, etc.

27. Por outro lado, constatou-se que apenas uma minoria de organizações (25%) utilizou o pregão presencial em detrimento do eletrônico, sem justificativa adequada.
28. Também foram verificadas a inclusão de parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP) em 60% das unidades auditadas (IRPJ, CSSL, etc.) e a definição de penalidades aplicáveis na fase de julgamento da licitação de forma genérica em 70% das auditorias.
29. Na etapa de gestão de contrato, foram obtidos resultados heterogêneos.
30. Parte das deficiências foi observada apenas em uma minoria de organizações, a saber:
- a) ausência de designação formal dos atores da fiscalização (15% ou 3 unidades auditadas);
  - b) não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual (25% ou 5 unidades auditadas);
  - c) pagamento de serviços ou produtos não realizados/utilizados (15% ou 3 unidades auditadas);
  - d) descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato (35% ou 7 unidades auditadas).
31. Outras deficiências foram constatadas no percentual de 50% das organizações, como:
- a) ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados ou materiais utilizados;
  - b) não comprovação da manutenção das condições de habilitação.
32. Por fim, as seguintes falhas foram constatadas com maior frequência:
- a) deficiências na garantia contratual (65%);
  - b) fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos para definir se as conferências de documentos relativos a encargos devem ser feitos com base em amostra ou de forma exaustiva (60%);
  - c) falhas na repactuação por não utilização de informações gerenciais sobre a execução contratual (65%);
  - d) não conclusão da revisão de contratos quanto à desoneração decorrente do Plano Brasil Maior (70%).
33. A parte final do trabalho de auditoria consistiu na apuração da existência de controles compensatórios, que são controles implantados pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Entre as várias possibilidades de controles compensatórios disponíveis na legislação e na boa prática, foi selecionada, como critério de exame, a existência de listas de verificação com os itens a serem analisados pelos principais atores de cada etapa do processo de aquisição.
34. Os resultados obtidos indicaram a ausência ou a não utilização de listas de verificação nos seguintes moldes:
- a) 65% das organizações não utilizam controles compensatórios na fase de planejamento (Assessoria Jurídica);
  - b) 70% das organizações não utilizam controles compensatórios na fase de seleção (pregoeiro), nos recebimentos provisório e definitivo (fiscais e gestores dos contratos) e nos ajustes contratuais (Assessoria Jurídica).
35. Em vista dos resultados gerais obtidos neste tópico, o trabalho concluiu que as etapas de planejamento das contratações, seleção do fornecedores e de gestão de contratos de serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizadas de forma adequada pelas organizações auditadas.

#### V- Proposta de Encaminhamento

36. As questões abordadas nas Seções II e III supra não foram objeto de proposta da equipe de consolidação, uma vez que as providências cabíveis foram adotadas no TC-025.068/2013-0 (Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013).
37. Assim, foram elaboradas propostas de recomendação a serem dirigidas aos Órgãos Governantes Superiores (OGS) versando sobre os tópicos constantes da Seção IV - Avaliação de Controles Internos e Conformidade das Contratações.

38. As principais recomendações formuladas pela equipe de consolidação referem-se a três temas: autoavaliação de contratos, utilização da conta vinculada e estabelecimento de listas de verificação. Para melhor organização da análise, passa-se a tratar de cada tema em subseções.

### V.1 – Autoavaliação de Contratos

39. As deficiências constatadas na atuação do setor de aquisições das unidades auditadas nas etapas de planejamento, licitação e contratação geraram proposta no sentido de recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

a) oriente todas as organizações públicas federais a procederem uma autoavaliação dos seus contratos de limpeza, vigilância e transporte com base nas verificações executadas durante o trabalho de auditoria;

b) caso constatada desvantagem para a Administração como resultado, oriente os gestores a avaliarem a adoção de uma das seguintes opções: alteração unilateral, alteração por acordo entre as partes, não prorrogação do contrato ou rescisão contratual;

c) caso sejam observadas apenas desconformidades que não acarretem prejuízo, oriente os gestores a implementarem melhorias nas futuras contratações.

40. Em resposta à solicitação para que comentasse o assunto, a SLTI mencionou o alto custo envolvido na autoavaliação (revisão) dos contratos de todas as unidades em sua esfera de atuação, eventuais custos indenizatórios e judiciais em caso de rescisões e o custo operacional para realizar novos certames. A unidade jurisdicionada argumentou que a autoavaliação (ou revisão) demandaria ajustes pontuais, mas que são necessários ajustes amplos, os quais serão objeto de diagnóstico a fim de fundamentar a expedição de orientações, novos normativos, rotinas de trabalho e outras soluções para as falhas incidentes nos processos de compras.

41. A equipe de consolidação discordou das ponderações da SLTI por considerar que a materialidade das despesas e a possibilidade de as falhas estarem disseminadas na APF justificam o procedimento; que os gestores conhecem as respectivas contratações, o que reduz o custo da autoavaliação; e, que a autoavaliação causaria impactos positivos imediatos, enquanto os estudos implementados pela SLTI ainda demorariam para surtir efeito.

42. Lamento, pois devo divergir da providência proposta pela equipe da Selog.

43. Primeiramente, há que se ter sensibilidade com a argumentação acerca dos custos envolvidos na realização da revisão metodológica de todos os contratos de limpeza, vigilância e transporte vigentes na área de atuação da SLTI. São mais de trezentas as unidades integrantes da administração federal direta, indireta e fundacional, muitas delas com mais de um contrato em cada categoria de serviço, o que significaria a revisão de centenas de avenças. Essa autoavaliação teria que ser realizada em paralelo com as atividades normais dos respectivos setores de aquisições, o que acarretaria a sobrecarga das equipes, que hoje enfrentam numerosas dificuldades operacionais, como demonstrado neste trabalho.

44. Embora seja muito provável que falhas em processos de aquisição induzam a contratações problemáticas, não há dados para concluir que essa situação esteja generalizada no âmbito da APF e ofereça perigo imediato. Ressalte-se que o relatório apontou efeitos negativos potenciais e riscos, ou seja, situações que não foram diretamente constatadas, nem objeto de estudo de caso, até porque não foi esse o escopo do trabalho. Também não se pode descartar que eventuais falhas operacionais no setor de aquisições possam ser compensadas por outras variáveis, como, por exemplo, a capacidade pessoal de membros da equipe ou a ocorrência de certames licitatórios bastante competitivos resultando em contratações vantajosas.

45. Também observo que alguns dos procedimentos integrantes da autoavaliação requerem uma expertise da qual muitos gestores não dispõem. Nesse particular, não se pode esquecer o verdadeiro estado de desamparo técnico em que diversas unidades da APF operam.
46. Como já se comentou anteriormente, o sucesso na implantação de boas práticas de gestão depende da incorporação da matéria à cultura organizacional. E, na administração pública, que é regida pelo princípio da legalidade, a incorporação à cultura passa necessariamente pela construção de um arcabouço normativo e, em decorrência disso, pela capacitação dos servidores.
47. A SLTI informou que vem realizando estudos para fundamentar a expedição de normativos e outras soluções que atenuem ou mitiguem falhas nos processos de compras. De outro lado, a equipe da Selog pondera que a medida pode demorar para surtir efeitos.
48. Observo que esta Corte está diante de mais uma oportunidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, que hoje se depara com o desafio de atuar com maior eficiência para conseguir atingir seus objetivos finalísticos. Assim, penso que cabe a esta Casa impulsionar a busca por soluções para os problemas de gestão detectados, aproveitando os resultados deste trabalho e a intenção de atuar sobre a questão já manifestada pela SLTI.
49. Nesse contexto, faço remissão aos trabalhos realizados pelo TCU na área de contratação de serviços de tecnologia da informação, que culminaram com determinação expedida pelo Acórdão 786/2006-Plenário para que a SLTI elaborasse um modelo de licitação e contratação dos referidos serviços e promovesse a implantação desse modelo nos diversos órgãos e entidades mediante orientação normativa. Como desdobramento, foi inicialmente editada a IN/SLTI 04/2008, posteriormente substituída por outras versões até se chegar à atual IN/SLTI 04/2014.
50. Segundo avalio, solução semelhante deve ser adotada neste processo; a uma, porque se almeja criar a estrutura normativa necessária para formar a cultura organizacional sobre o tema; a duas, porque se busca criar um substrato estável e uniforme para a atuação dos gestores.
51. Por conseguinte, o acórdão adiante formulado contém proposta de recomendação para que, com base nos subsídios advindos deste trabalho, a SLTI elabore modelo de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, abrangendo as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos respectivos contratos, a fim de aprimorar o modelo existente e de reduzir a possibilidade de falhas nos futuros contratos. Considerando o extenso trabalho de sistematização dos procedimentos aplicáveis a cada fase coligido pela equipe no Apêndice 4 do relatório contido na peça 45, penso que o material deva ser encaminhado à SLTI para que seja utilizado pela unidade como parâmetro básico para os trabalhos.

## V.2 – Utilização da Conta Vinculada

52. A conta vinculada consiste em instrumento de controle utilizado para retenção dos valores relativos a férias, décimo terceiro e multa sobre o FGTS, das faturas das empresas de terceirização de serviços, com liberação das quantias após comprovação de adimplemento das respectivas obrigações pela contratada. Tal procedimento visa a resguardar a União, na condição de responsável subsidiária, em caso de não recolhimento das parcelas trabalhistas pelas empresas. No âmbito da APF, a obrigatoriedade de adoção da conta vinculada encontra-se prevista no art. 1º da Resolução/CNJ 169/2013 e no art. 19-A, inciso I, da IN/SLTI 2/2008.
53. Quando da prolação do Acórdão 1.214/2013-Plenário, foi levantada questão no sentido de que o procedimento possa se constituir em prática excessivamente onerosa em confronto com outras formas de fiscalização, tendo em vista dificuldades para operacionalizar o controle da conta vinculada, especialmente dificuldades no cálculo de valores a serem liberados, e ações judiciais relativas a outros contratos que bloqueiam os recursos depositados. Todavia, não houve a formulação de providência específica sobre o assunto.

54. Neste trabalho, a equipe retomou a questão para argumentar que esse mecanismo deveria ser submetido a avaliação de risco e de custo-benefício em face de indícios de onerosidade em sua aplicação. Conseqüentemente, foi proposto recomendar à SLTI que reavaliasse a obrigação da utilização da conta vinculada, levando em consideração o custo do procedimento e outras alternativas de fiscalização suscitadas pelo Acórdão 1.214/2013-Plenário (combinação de controles, amostragem, supervisão, etc.).

55. Em sua manifestação, a SLTI informou que está em processo de revisão o normativo que trata da contratação dos serviços terceirizados, com avaliação da possibilidade de definir as situações passíveis, ou não, de adoção da referida conta, em conjunto com a inclusão de requisitos mais rigorosos na qualificação técnica e econômico-financeira.

56. Segundo avalio, a questão da utilização realmente precisa ser estudada com maior profundidade. De fato, há indícios de que, em determinadas situações, o procedimento possa se afigurar oneroso. Todavia, há que se admitir que podem ocorrer outras situações em que o procedimento seja o mais apropriado, considerando os recursos humanos disponíveis e as condições específicas de cada contratação. De todo modo, não se pode esquecer que a conta vinculada oferece ao gestor segurança no gerenciamento do contrato, assegurando que ele não será responsabilizado e a Administração não será onerada, caso a empresa contratada não honre com suas obrigações trabalhistas.

57. Em vista da intenção da SLTI de revisar as normas a respeito do tema, penso que se possa alterar a proposta da equipe no sentido de formular recomendação para que a unidade jurisdicionada elabore estudo de avaliação de custo-benefício e de riscos relacionados à utilização da conta vinculada e, com base nos resultados obtidos, verifique as possibilidades de manter, ou não, o procedimento e de prever a adoção de outras formas de controle, como, por exemplo, aquelas suscitadas no Acórdão 1.214/2013-Plenário.

### V.3 – Listas de Verificação

58. Listas de verificação são controles compensatórios, que consistem em relações de itens e procedimentos que devem ser verificados e executados ao longo de um processo, seguindo previsão normativa. A utilização das listas pelo setor de aquisições permite sua atuação com uniformidade e abrangência, promovendo eficiência e eficácia.

59. A equipe de consolidação sugeriu que seja recomendada aos órgãos governantes superiores a elaboração de listas, ou seu aperfeiçoamento, conforme o caso. Também foi proposto recomendar que, por meio de orientação normativa, os OGS promovam a obrigatoriedade de sua utilização.

60. A SLTI e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) manifestaram-se positivamente a respeito dos benefícios do instrumento, tendo a SLTI informado que construirá formato padrão de *checklist* a ser disponibilizado por meio de instrução normativa.

61. Diante do exposto, acolho as proposições da equipe com pequenos ajustes de redação.

### V.4 – Outras Recomendações

62. A autoavaliação de contratos foi ainda objeto de recomendação a ser dirigida aos demais OGS no sentido de que avaliem as orientações expedidas para a SLTI e adotem as medidas necessárias à correspondente implementação nas organizações incluídas na sua esfera de atuação.

63. Considerando que tal matéria ainda será objeto de estudos mais aprofundados pela SLTI e que, em geral, as orientações normativas expedidas pela secretaria servem de direcionamento para os

demais OGS, penso que se possa suprimir as respectivas propostas do encaminhamento a ser dado a este processo.

#### VI – Comentário Final

64. Feitas as considerações pertinentes, não posso deixar de tecer elogios à qualidade do trabalho desenvolvido, que crédito não só à excelência técnica, mas também à dedicação das equipes da Selog, Secex/AM, Secex/CE, Secex/PA, Secex/PE, Secex/RJ e SefidEnergia.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

TC-017.599/2014-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado/Responsável: não há

Unidades: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP); Advocacia-Geral da União (AGU); Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Departamento Nacional Produção Mineral (DNPM); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT-PE); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf); Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE (TRT/CE); Universidade Federal do Ceará (UFCE); Eletrobrás Distribuição Rondônia (Creon); Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa); Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR (TRT-AM); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRT-2); Universidade Federal do Pará (UFPA); Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-PA); Companhia Docas do Pará (CDP)

Representação Legal: não há.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, gostaria de cumprimentar o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti pelo brilhante Voto acerca do relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Governança e Gestão das Aquisições (FOC), realizadas em 20 órgãos e entidades da União, sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog.

Os trabalhos desenvolvidos identificaram diversas deficiências e os resultados apurados pelo Tribunal podem contribuir, de forma efetiva, para o aprimoramento da Administração Pública Federal.

A questão da governança e gestão nas aquisições públicas se reveste de peculiar importância, considerando que 10% do PIB é consumido em compras governamentais.

Tive a oportunidade de relatar o Acórdão 1.273/2015, que tratou de levantamento com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, no qual foi estabelecido um índice geral de governança (IGG) que permitiu a comparação da situação de mais de 7.000 organizações públicas.

Também deverei trazer, em breve, os resultados consolidados do TC 025.068/2013 que representa consistente diagnóstico para o direcionamento futuro das ações de controle a serem adotadas em todas as áreas que envolvam aquisições, que consolida informações obtidas junto a 376 organizações públicas federais.

Tenho a certeza de que complementarão as informações ora trazidas pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

Ante o exposto, acompanho, na íntegra, a proposta apresentada e aproveito para cumprimentar também as equipes técnicas do Tribunal que participaram deste trabalho de tamanha relevância.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Redator



## ACÓRDÃO Nº 2328/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-017.599/2014-8.
2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP); Advocacia-Geral da União (AGU); Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Departamento Nacional Produção Mineral (DNPM); Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE (TRT-PE); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf); Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE (TRT/CE); Universidade Federal do Ceará (UFCE); Eletrobrás Distribuição Rondônia (Creon); Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa); Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR (TRT-AM); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRT-2); Universidade Federal do Pará (UFPA); Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-PA); Companhia Docas do Pará (CDP).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação Legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013);

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

9.1. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

9.1.1. elabore 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 promova a respectiva implementação mediante orientação normativa, utilizando como parâmetro básico os procedimentos contidos no Apêndice 4 do relatório de fiscalização localizado na peça 45 deste processo;

9.1.2. elabore estudo de avaliação de custo-benefício e de riscos relacionados à utilização da conta vinculada e, com base nos resultados obtidos, verifique as possibilidades de manter, ou não, o procedimento e de prever a adoção de outras formas de controle, como, por exemplo, aquelas suscitadas no Acórdão 1.214/2013-Plenário;

9.1.3. estabeleça listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor e promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade de sua utilização por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso

III, do RI/TCU, à Advocacia-Geral da União (AGU) que:

9.2.1. adote medidas para estimular a utilização, por parte das organizações incluídas em sua esfera de atuação, das listas de verificação disponibilizadas no seu sítio na internet, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios;

9.2.2. avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 do relatório de fiscalização localizado na peça 45 deste processo 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;

9.3. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que:

9.3.1. elabore listas de verificações para atuação das consultorias jurídicas na fase interna da licitação, orientando-as ainda para que as acostem aos autos dos processos licitatórios;

9.3.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas em sua esfera de atuação;

9.4. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI/TCU ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que:

9.4.1. avalie os aspectos constantes do Apêndice 4 do relatório de fiscalização localizado na peça 45 deste processo 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;

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas elaboradas por parte das organizações incluídas na sua esfera de atuação;

9.5. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU à SLTI/MP, à AGU, ao CNJ e ao CNMP, que encaminhem, no prazo de noventa dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

9.5.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

9.6. autorizar a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU) a:

9.6.1. encaminhar à SLTI/MP, à AGU, à CGPAR, ao CNJ e ao CNMP cópia da peça 44, contendo síntese das causas das deficiências em governança e gestão das aquisições, como subsídio para a adoção de providências sob sua responsabilidade no TC-025.068/2013-0;

9.6.2. considerar a tabela de causas das divergências das respostas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições na elaboração dos próximos questionários;

9.6.3. encaminhar cópia deste acórdão e dos elementos que o fundamentam à Controladoria-Geral da União e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR);

9.6.4. divulgar as informações deste trabalho em informativo e em sumários executivos;

9.6.5. promover a divulgação, inclusive por meio de eventos, dos resultados deste trabalho de fiscalização;

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a decisão que vier a ser proferida em processo próprio.

10. Ata nº 37/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2328-37/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

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



13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral