

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 022.923/2014-4

Fiscalização 576/2014

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Operacional

Ato originário: Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário (peça 16 do TC 016.816/2014-5 - sigiloso)

Objeto da fiscalização: Governança e gestão das aquisições públicas

Ato de designação: Portaria de Fiscalização/Secex-RJ 1177, de 3/9/2014 (peça 1)

Período abrangido pela fiscalização: 22/9/2014 a 21/11/2014

Composição da equipe: Carlos Borges Teixeira - mat. 3500-9 (Supervisor)
Marcelino Perez Nieto - mat. 2847-9 (Coordenador)
Mauro Borges - mat. 2851-7 (Membro)

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex-RJ

Responsáveis pelo órgão/entidade:

Nome: Paulo Ernani Gadelha Vieira

Cargo: Presidente

CPF: 422.312.997-04

Período: a partir de 14/01/2009

Nome: Cristiane Teixeira Sendim

Cargo: Diretora de Administração

CPF: 014.522.297-75

Período: a partir de 13/07/2007

PROCESSOS CONEXOS

TC 017.599/2014-8 - Processo referente à consolidação dos resultados obtidos nas fiscalizações que compõem a FOC.

TC 022.924/2014-0 e TC 022.925/2014-7 – processos referentes às fiscalizações concomitantes realizadas na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF 2ª Região).

RESUMO

A presente fiscalização é parte integrante do conjunto de auditorias do trabalho de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).

O objetivo desta auditoria foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

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

Os trabalhos de auditoria foram realizados mediante análise documental e entrevistas com representantes da área de aquisições da Fiocruz.

Foram registrados trinta e três achados de auditoria, sendo que houve achado em onze das doze questões de auditoria elaboradas na fase de planejamento.

Quanto aos controles de governança das aquisições, foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, na implantação de código de ética, na liderança organizacional, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, na instituição de instâncias colegiadas, na gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna, em *accountability*, no processo de planejamento das aquisições, no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições, nos processos de trabalho das contratações e no estabelecimento e adesão a padrões nas aquisições.

Quanto aos controles da gestão das aquisições, constatou-se a inexistência de plano de gestão de logística sustentável (PLS).

Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações registraram-se deficiências no levantamento de mercado, deficiências na estimativa de quantidades de materiais, deficiências na definição dos postos de trabalho, deficiências na estimativa de preços, deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução, deficiências nos requisitos de qualidade, deficiências nas cláusulas de penalidades, ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa, ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços, parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços, deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação, ausência de designação formal dos atores da fiscalização, fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos e falhas na repactuação.

Registraram-se, ademais, deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor e dos recebimentos provisório e definitivo.

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

Entre os potenciais benefícios de controle resultantes deste trabalho pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições da Fiocruz, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas. Ainda com relação aos benefícios de controle, vale mencionar a economia, a ser ainda calculada pela Fiocruz, relativa à exclusão, das planilhas de custos e formação de preços dos contratos 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância), ambos ainda em vigor, de rubricas pagas indevidamente pela entidade, consoante explanado nos itens 3.27 e 3.31 deste relatório.

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições na Fiocruz, induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi de R\$ 170.505.982,53.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	6
2. INTRODUÇÃO	6
2.1 DELIBERAÇÃO	6
2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	7
2.3 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA	7
2.4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	8
2.5 LIMITAÇÕES	11
2.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF)	11
3. ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS OCUPANTES DAS FUNÇÕES-CHAVE DA ÁREA DE AQUISIÇÕES	11
3.2 DEFICIÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS DA FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES	12
3.3 DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE ÉTICA	13
3.4 DEFICIÊNCIAS NA LIDERANÇA ORGANIZACIONAL	14
3.5 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES	15
3.6 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES PARA ÁREA DE AQUISIÇÕES	16
3.7 DEFICIÊNCIAS NA INSTITUIÇÃO DE INSTÂNCIAS COLEGIADAS	18
3.8 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES	19
3.9 DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA	20
3.10 DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i>	21
3.11 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES	23
3.12 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)	23
3.13 DEFICIÊNCIAS NO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES	24
3.14 DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES/EMPREGADOS DA FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES	25
3.15 PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO AD HOC	27
3.16 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO E ADESAO A PADRÕES	27
3.17 DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO	29
3.18 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DE MATERIAIS	30
3.19 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO	31
3.20 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS	32
3.21 DEFICIÊNCIAS NA JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO	34
3.22 DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE QUALIDADE	35
3.23 DEFICIÊNCIAS NAS CLÁUSULAS DE PENALIDADES	36
3.24 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	37
3.25 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	38
3.26 DEFICIÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS	39
3.27 PARCELAS INDEVIDAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (PCFP)	39
3.28 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO	41
3.29 AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DOS ATORES DA FISCALIZAÇÃO	41
3.30 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EXECUTADA SEM AVALIAÇÃO DE RISCOS	42
3.31 FALHAS NA REPACTUAÇÃO	43
3.32 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DA SELEÇÃO DO FORNECEDOR	45
3.33 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	46
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	48
5. CONCLUSÃO	48
6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO	53
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	53

LISTA DE ACRÔNIMOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
Coso	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comm</i>
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais.
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGS	Órgão Governante Superior
PLS	Plano de Gestão de Logística Sustentável
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
Secex	Secretaria de Controle Externo
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Sisg	Sistema de Serviços Gerais
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União

1. 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, impacta o objetivo supra a linha de ação 13, descrita a seguir:
Avaliar a governança e a gestão no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas. (destaques nossos)
4. Em consonância com esta linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.
5. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações ficou a cargo de cinco secretarias de controle externo dos estados (AM, CE, PA, PE e RJ) e da SefidEnergia, além da própria Selog.
6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.
7. As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.
8. Esta FOC pode ser considerada a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da administração pública federal informaram sua situação, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgoaquisicoes>).
9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secex-RJ na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante o Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário (peça 16 do TC 016.816/2014-5 - sigiloso).

2.2 Visão geral do objeto

11. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

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

- a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- b) assegurar a utilização eficiente de recursos;
- c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
- d) mitigar riscos;
- e) auxiliar a tomada de decisão;
- f) assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

13. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como é executado. 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 consiste em verificar, por meio da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

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

- a) relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratadas para a prestação desses serviços na APF;
- b) materialidade: os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;
- c) risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;
- d) oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que este Tribunal 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 adotadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) 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 pela Fiocruz em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;

c) avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;

d) avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;

e) avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

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

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

2.4 Estratégia metodológica

19. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados “Padrões de Auditoria de Conformidade”, aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, “Manual de Auditoria Operacional”, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; “Orientações para fiscalizações de Orientação Centralizada”, aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e “Normas de Auditoria do TCU” (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Em especial, a estrutura do relatório foi baseada no “Manual de Auditoria Operacional”.

20. 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 RCA – Riscos e Controles nas

Aquisições, publicado no site da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu “Riscos e Controles nas Aquisições”) em atenção ao Acórdão 1.321/2014-TCU-Plenário.

21. 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.

22. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas pela Fiocruz em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado à unidade o ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ, de 4/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 2).

23. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos ofícios de requisição 02, 05 e 10-576/2014 (peça 39).

24. Concomitante à execução dos procedimentos e registro dos achados, as conclusões preliminares a que chegava a equipe de auditoria eram discutidas com o supervisor do trabalho, bem como com os interlocutores designados pela Fiocruz.

25. 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 (peça 47).

26. Já na reunião de encerramento foram apresentados os entendimentos a que tinha chegado a equipe, esclarecendo aos gestores, na oportunidade, o caráter preliminar dessas conclusões, ainda sujeitas a mudanças em face do aprofundamento da análise e de novos elementos eventualmente apresentados.

27. O relatório preliminar de auditoria foi submetido, em 16/12/2014, aos comentários do gestor (peça 49), como previsto nos 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. A data limite fixada para o envio dos comentários foi de 23/1/2015, prazo que se mostra razoável, mormente considerando que os achados já haviam sido apresentados pela equipe à unidade por ocasião da reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Contudo, a Fiocruz absteve-se de encaminhar tais comentários, mesmo tendo sido feitas pela equipe, após o término do prazo estipulado, diversas ligações telefônicas buscando estimular o posicionamento do gestor quanto ao relatório preliminar (vide peça 50).

28. O ofício que solicitou os comentários do gestor também incentivou a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste e no relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6. Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras. As causas apontadas pelo gestor (peça 51) foram incorporadas ao relatório.

29. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública e decisões do TCU relacionadas à governança. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação

Internacional de Contadores (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*) e o utilizado pelo *Government Accountability Office (GAO)*, Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (*Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies*).

30. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, 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 sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, de forma que se opta, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

31. Assim, este trabalho valeu-se de considerar “critérios emprestados” com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Da mesma forma, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força cogente.

32. Desse modo, não se pode alegar que determinações estão sendo propostas ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram tão somente como base para propostas de recomendação.

33. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo *DEFICIÊNCIAS* para iniciar o título dos achados desta natureza, caracterizando situações onde tais controles não estão adequados, expondo a organização a riscos, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo *DEFICIÊNCIAS* foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

34. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.

35. Há que se ressaltar, ainda, que dois achados de auditoria envolveram recursos financeiros despendidos indevidamente na execução de contratos firmados pela Fiocruz. O primeiro, trata de parcelas indevidas presentes na planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac (inclusão do percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho - RAT, incompatível com aquele constante da GFIP; e inclusão de reserva técnica). O segundo, trata de falhas nas repactuações dos Contratos 51/2009-Dirac e 92/2010-Dirac (a provisão para aviso prévio trabalhado não foi retirada das respectivas planilhas de custos e formação de preços após o primeiro ano dos contratos). Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Fiocruz informou (peça 36, p.1) que irá adotar medidas visando à exclusão das parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços, bem como à devolução, pelas contratadas, dos valores pagos indevidamente. Assim, considerando que a Fiocruz admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe foi no sentido de determinar à unidade que efetivasse as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

36. Por fim, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, as auditorias desta FOC tiveram uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que se optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

2.5 Limitações

37. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos que mereçam registro.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

38. O VRF alcançou o montante de R\$ 170.505.982,53. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 51/2009-Dirac (prestação de serviços de limpeza), 92/2010-Dirac (prestação de serviços de vigilância) e 036/2014-Dirac (prestação de serviços de transporte de pessoas), bem como das atas de registro de preços relativas aos pregões eletrônicos 14/2014-Dirac, 37/2013-Dirac, 44/2013-Dirac, 41/2013-Dirac, 69/2013-Dirac e 7/2014-Dirac (aquisição de materiais de limpeza) fiscalizados nesta auditoria.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

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

40. Sobre o componente “liderança”, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

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

41. No componente “liderança”, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

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

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

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

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

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

3.1 Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições

Situação encontrada:

43. O item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

44. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 2), a Fiocruz declarou que não realiza tal processo.

Causas:

45. Ausência de orientação.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

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

48. Gespública, item 6.1 – B.

Evidências:

49. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 6, p. 2).

Conclusão da equipe:

50. A organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades.

Proposta de encaminhamento:

51. Recomendar à organização que discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo as funções de liderança, em especial a função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais necessárias para estas funções.

3.2 Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições

Situação encontrada:

52. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização avalia a estrutura de recursos humanos da função de aquisições.

53. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 2), a Fiocruz declarou que não realiza tal processo, mas que pretende adotar a prática.

Causas:

54. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

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

Evidências:

58. Resposta ao item A.2 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 6, p. 2)

Conclusão da equipe:

59. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da função de

aquisições.

Proposta de encaminhamento:

60. Recomendar à organização que proceda, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização.

3.3 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada:

61. O item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a organização adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta administração.

62. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3), a Fiocruz declarou que adota o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal, aprovado por meio do Decreto 1.171, de 22/6/1994, acrescentando que não avaliou a necessidade de complementá-lo com um código de ética próprio tratando das questões éticas relacionadas às atividades específicas da unidade. Ademais, a Fiocruz informou (item A.7.3) que não instituiu comissão de ética.

Causas:

63. A unidade não definiu as causas para a ausência de uma comissão de ética, somente alegou (peça 51) que utilizava o código de ética do servidor público. Como possível causa, esta equipe indica a pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

64. Atores da função de aquisição adotarem condutas inadequadas nos processos ligados às aquisições (efeito potencial).

Critérios:

65. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 6.1.

66. IFAC (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), item 070.

67. Decreto 6.029/2007, arts. 15, 16 e 24.

68. Decreto 6.029/2007, art. 7º, II, d.

69. Decreto 6.029/2007, art. 5º.

70. Decreto 1.171/1994, art. 2º e XVI do Anexo II.

71. Decreto 6.029/2007, art. 7º, §1º.

Evidências:

72. Resposta da Fiocruz ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 3).

Conclusão da equipe:

73. A organização não avaliou a necessidade de complementar o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal com um código de ética próprio, tratando das questões éticas relacionadas às atividades específicas da unidade. Ademais, a Fiocruz não instituiu Comissão de Ética.

Proposta de encaminhamento:

74. Recomendar à organização que:
- a) avalie a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;
 - b) promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;
 - c) constitua comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;
 - d) aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética.

3.4 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada:

75. O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a alta administração da organização estabeleceu:

- a) objetivos para a gestão das aquisições;
- b) pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;
- c) metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;
- d) mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos;
- e) mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

76. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 3-4), a Fiocruz declarou que estabeleceu objetivos para a gestão das aquisições (item “a” retro). Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 2), a Fiocruz informou:

As aquisições da Fiocruz ocorrem de acordo com o planejamento anual sob a gestão da Diretoria de Planejamento Estratégico que encaminha o Plano Anual da Fiocruz para aprovação do Conselho Deliberativo da Fiocruz todo início do ano (até março). Este Plano Anual contempla a descrição das despesas e receitas (por elemento de despesa) a serem realizadas durante o ano subsequente por cada Unidade da Fiocruz que as insere no sistema informatizado SAGE – Sistema de Apoio da Gestão Estratégica. Evidência: O Plano Anual fica disponível na Diretoria de Planejamento Estratégico – DIPLAN.

77. Instada, por meio do item “b” do ofício de requisição 02-576/2014, a apresentar evidências quanto ao estabelecimento de objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, a Fiocruz encaminhou os relatórios constantes da peça 34, p. 5-20. Analisando tais relatórios, observa-se que o planejamento anual contempla, apenas, a descrição das despesas a serem realizadas durante o ano subsequente por cada unidade da Fiocruz, que as insere no sistema informatizado SAGE - Sistema de Apoio da Gestão Estratégica. Desse modo, os documentos apresentados não contêm objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio.

Causas:

78. Falta de capacitação adequada.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

80. Gespública, item 1.3.

81. IFAC (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), item 102.

Evidências:

82. Relatórios do sistema informatizado SAGE - Sistema de Apoio da Gestão Estratégica (peça 34, p. 5-20), encaminhados por meio do Ofício 016/2014 – AUDIN, de 27/10/2014 (peça 32, p. 1-2).

Conclusão da equipe:

83. A Fiocruz não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de gestão de riscos e controle do alcance das metas.

Proposta de encaminhamento:

84. Recomendar à organização que estabeleça formalmente:

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

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

c) metas para cada indicador definido na forma acima;

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

Estratégia

85. A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se as práticas de “estratégia” contribuem para uma boa gestão das aquisições.

86. Sobre o componente “estratégia”, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

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

87. No componente “estratégia”, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques, entre 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.

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

3.5 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada:

89. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a alta administração da organização aprovou e publicou:

- a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
- b) política de compras;
- c) política de estoques;
- d) política de sustentabilidade;
- e) política de compras conjuntas.

90. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a Fiocruz declarou que não estabeleceu nenhuma das estratégias ou políticas listadas acima.

Causas:

91. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

93. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1.

Evidências:

94. Resposta da Fiocruz ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 4).

Conclusão da equipe:

95. A Fiocruz não estabeleceu as seguintes diretrizes para função de aquisições:
- a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);
 - b) política de compras;
 - c) política de estoques;
 - d) política de sustentabilidade;
 - e) política de compras conjuntas.

Proposta de encaminhamento:

96. Recomendar à organização que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:
- a) estratégia de terceirização;
 - b) política de compras;
 - c) política de estoques;
 - d) política de sustentabilidade;
 - e) política de compras conjuntas.

3.6 Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições

Situação encontrada:

97. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

98. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a Fiocruz declarou que possui tais normativos internos. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 2) e do item “d” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 39, p. 1-2), a Fiocruz alegou que “a Diretoria de Administração possui as competências, atribuições e por consequência a responsabilidade da área de compras no sítio eletrônico da Dirad” (vide peça 7, p. 9, e peça 32, p. 1-3). Entretanto, tais documentos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições.

99. O item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

100. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a Fiocruz declarou que há tais normativos internos. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 2) e do item “e” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 39, p. 1-2), a Fiocruz alegou que “a Diretoria de Administração possui as competências, atribuições e por consequência a responsabilidade da área de compras no sítio eletrônico da Dirad” (vide peça 7, p. 9-10, e peça 32, p. 1-3). Contudo, esses documentos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

101. O item B.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a alta administração aprovou e publicou uma política de delegação de competência para autorização de contratações relativas a atividades de custeio.

102. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 4), a Fiocruz declarou que há tal política de delegação de competência. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 2) e do item “f” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 39, p. 1-2), a Fiocruz encaminhou a Portaria 748/2013-PR (peça 7, p. 110-114, e peça 32, p. 1-3). Entretanto, esse documento não estabelece uma política de delegação e reserva de competência. Em verdade, as delegações adotadas pela alta administração da entidade para autorização de todos os tipos de contratações (atividades de custeio ou de investimento) não são precedidas de uma avaliação prévia das necessidades e riscos da organização e não estão acompanhadas do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados.

Causas:

103. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

104. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (efeito potencial).

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

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

Critérios:

107. Princípio da segregação de funções.

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

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

Evidências:

110. Portaria 748/2013-PR (peça 7, p. 110-114).

111. Resposta aos itens “d”, “e” e “f” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 32, p. 1-3).

112. Resposta ao ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 7, p. 9-10).

Conclusão da equipe:

113. A Fiocruz não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

114. A alta administração da Fiocruz não aprovou e publicou uma política de delegação de competência para autorização de contratações.

Proposta de encaminhamento:

115. Recomendar à organização que estabeleça em normativos internos:

a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;

c) política de delegação de competência para autorização de contratações;

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

3.7 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada:

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

117. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 5), a Fiocruz declarou que há tal colegiado. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex-RJ (peça 2) e do item “g” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 39, p. 1-2), a Fiocruz alegou (peça 7, p. 506 e peça 32, p. 3-4) que o seu Conselho Deliberativo é o órgão colegiado responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, quando aprova, no início de cada ano, o orçamento da unidade, consolidado no Plano Anual da Fiocruz, e quando aprova o Plano Quadrienal da Fiocruz.

118. Entretanto, o Conselho Deliberativo da Fiocruz não é específico para a área de aquisições, tratando de diversos temas afetos à unidade. Assim, não há, efetivamente, na organização, um comitê designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Causas:

119. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

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

Evidências:

123. Resposta ao item “g” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 32, p. 3-4).

Conclusão da equipe:

124. A alta administração da Fiocruz não instituiu instância colegiada para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

125. Quanto ao tema, releva notar que a Fundação Oswaldo Cruz é composta por dezesseis unidades técnico-científicas dotadas de autonomia, que preservam modelos próprios de gestão. Essa peculiaridade da instituição deverá, pois, ser levada em conta na decisão quanto à formatação e composição do comitê em destaque.

Proposta de encaminhamento:

126. Recomendar à Fiocruz que avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

Controle

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

128. Sobre o componente “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.

129. No componente “controle”, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e esta gestão é realizada;

b) existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;

c) a função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de co gestão;

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

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

3.8 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada:

131. Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

a) a alta administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) a organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

c) a organização realiza gestão de riscos das aquisições.

132. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 5), a Fiocruz declarou que:

- a) a alta administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;
- b) pretende adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e
- c) pretende adotar a prática de realizar gestão de riscos das aquisições.

Causas:

133. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

135. Gespública, item 1.1 – C.
136. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

137. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 5).

Conclusão da equipe:

138. A Fiocruz não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.

Proposta de encaminhamento:

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

3.9 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada:

140. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam, em relação à unidade de auditoria, se:

- a) a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica;
- b) há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados;
- c) a unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos;

141. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 6), a Fiocruz declarou que:

- a) a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos;
- b) não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados;

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

142. Registre-se, por oportuno, que a emissão de pareceres em processos constitui-se em um dos tipos de atividade de controle (no caso, a revisão), e que as atividades de controle são de responsabilidade dos gestores, não devendo ser realizadas por auditores internos por trazer-lhes perda de independência na atividade de auditoria.

Causas do achado:

143. Desconhecimento sobre o tema (atividades de cogestão); falta de pessoal (ausência de manuais); falta de capacitação adequada (ausência da avaliação da gestão de riscos).

Efeitos/Consequências do achado:

144. Prejuízo à independência da unidade de auditoria interna (efeito potencial).

145. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, riscos e controles (efeito real).

Critérios:

146. Acórdão TCU 1.074/2009 - Plenário, item 9.1.2.

147. IIA - *The Institute of Internal Auditors*. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Itens: 1120, 2100 e 2120.

Evidências:

148. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 6).

Conclusão da equipe:

149. A unidade de auditoria interna é responsável por atividades que caracterizam a cogestão e não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização.

150. Não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados.

Proposta de encaminhamento:

151. Recomendar à organização que:

a) observe 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;

b) defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades;

c) inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização.

3.10 Deficiências em *accountability*

Situação encontrada:

152. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com respeito a *accountability* e transparência, se a alta administração:

a) estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet;

b) determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

c) determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

153. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 7), a Fiocruz declarou que a alta administração não procedeu a nenhuma das ações acima relacionadas.

Causas do achado:

154. Ausência de orientação.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Crítérios:

157. Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º e 8º, inciso IV.

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

Evidências:

159. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 7).

Conclusão da equipe:

160. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet. Não há determinação para publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Proposta de encaminhamento:

161. Recomendar à organização que:

a) avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet;

b) publique na sua página na internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

c) publique a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições.

Planos

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

163. Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este componente 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 para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o seu acompanhamento.

164. 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 à organização estabelecer

práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

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

3.11 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada:

166. O item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

167. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 7), a Fiocruz declarou que pretende adotar a prática.

Causas do achado:

168. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

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

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

Critérios:

173. Gespública, item 2.2 – Implementação das estratégias.

Evidências:

174. Resposta ao item D.2 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 7).

Conclusão da equipe:

175. A organização não executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

Proposta de encaminhamento:

176. Recomendar à organização que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

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

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

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

3.12 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

Situação encontrada:

177. O item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização aprovou um Plano de Gestão de Logística Sustentável - PLS (ou equivalente), isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e

mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

178. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 7), a Fiocruz declarou que não prevê adotar a prática.

Causas do achado:

179. Desconhecimento sobre o tema.

Efeitos/Consequências do achado:

180. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito potencial).

181. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Critérios:

182. Lei 8.666/93, art. 3º *caput*.

183. Decreto 7.746/2012, art. 16;

184. IN SLTI 10/2012, arts. 12, 13 e 14.

Evidências:

185. Resposta ao item D.4 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 7).

Conclusão da equipe:

186. A organização não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Proposta de encaminhamento:

187. Determinar à organização que:

a) em atenção ao Decreto 7.746/2012, art. 16, elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável;

b) em atenção à IN SLTI 10/2012, art. 12, publique no seu sítio na internet o PLS aprovado;

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

Pessoas

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

189. 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.

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

3.13 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições.

Situação encontrada:

191. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização identifica e define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

192. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 7), a Fiocruz declarou que pretende adotar a prática.

Causas do achado:

193. Falta de capacitação adequada.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

196. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências:

197. Resposta ao item E.1 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 7).

Conclusão da equipe:

198. A organização não identifica e define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

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

3.14 Deficiências na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições

Situação encontrada:

200. Os itens E.3, E.4.5 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

- a) existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições;
- b) os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez;
- c) os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos periodicamente.

201. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 8), a Fiocruz declarou que existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições. Ademais, informou que elaborou plano de ação para que os fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos, antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.

202. Ainda com relação à política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições, o item “k” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 39, p. 1-2) solicitou à Fiocruz que apresentasse o plano de capacitação anual aprovado, contendo ações para os servidores da função de aquisições. Em resposta, a entidade encaminhou o documento exposto na peça 34, p. 35-38. Entretanto, o documento apresentado não foi formalmente aprovado pela alta administração ou pelos setores a quem essa tenha delegado competência.

Causas do achado:

203. Falta de capacitação adequada.

Efeitos/Consequências do achado:

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

3.13.4 - Critérios:

205. Decreto 5.707/2006, art. 5º.

206. Portaria MP 208/2006, art. 2º, inciso I, e art. 4º.

Evidências:

207. Resposta aos itens E.3, E.4.5 e E.4.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 8).

208. Resposta ao item “k” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 34, p. 35-38).

Conclusão da equipe:

209. Não existe uma política de capacitação formalmente estabelecida para os servidores que integram a área de aquisições.

210. Os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos, antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.

Proposta de encaminhamento:

211. Determinar à Fiocruz que:

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

b) quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições, fazendo com que os fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente;

c) adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação.

Processos de trabalho

212. A questão de auditoria Q6 teve como objetivo avaliar se há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições.

213. 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.

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

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

216. Nesse componente, 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.

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

3.15 Processos de trabalho de contratação ad hoc

Situação encontrada:

218. O item F.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a seleção do fornecedor.

219. Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 9), a Fiocruz declarou que “adota parcialmente a prática”. Como evidência, encaminhou os formulários constantes da peça 7, p. 486-489. Entretanto, os documentos apresentados, além de não preverem todos os procedimentos a serem executados na etapa de seleção do fornecedor, não foram formalmente aprovados pela alta administração da unidade.

Causas do achado:

220. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

221. Falta de padronização de procedimentos (efeito real).

Critérios:

222. ISO 9001, princípio da abordagem por processos.

Evidências:

223. Resposta ao item F.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 9).

224. Formulários expostos na peça 7, p. 486-489.

Conclusão da equipe:

225. A Fiocruz não utiliza processo de trabalho adequado para a seleção do fornecedor.

Proposta de encaminhamento:

226. Recomendar à Fiocruz que defina um processo formal de trabalho para seleção do fornecedor.

3.16 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada:

227. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se, com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições, a organização:

a) definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, e recomendou sua utilização;

b) definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização;

c) definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, e recomendou sua utilização.

Em resposta enviada ao TCU (peça 6, p. 10), a Fiocruz declarou que definiu tais padrões, listas e procedimentos.

228. Como evidência para os padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, a unidade encaminhou a relação constante da peça 34, p. 231-260. Entretanto, o documento apresentado não foi formalmente aprovado pela alta administração ou pelos setores a quem essa tenha delegado competência.

229. Com relação às listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, apesar de a Fiocruz haver declarado, na resposta ao Questionário, que as teria definido, não encaminhou as evidências cabíveis. Posteriormente, ao ser instada, por meio do item “r” do ofício de requisição 02-576/2014, a apresentá-las, a unidade argumentou (peça 32, p. 4) que “não é necessário realizar listas padronizadas já que o procedimento de julgamento é padronizado no edital e na operacionalização da licitação pelo sistema Comprasnet”.

230. Quanto aos procedimentos definidos para elaboração das estimativas de preços das contratações, a Fiocruz, em princípio, não encaminhou evidências. Posteriormente, em resposta ao item “s” do ofício de requisição 02-576/2014, a entidade assumiu que “não há procedimentos próprios, apenas o consagrado pela legislação em vigor” (peça 39, p. 2, e peça 32, p. 5).

Causas do achado:

231. Descentralização administrativa/financeira das unidades da Fiocruz.

Efeitos/Consequências do achado:

232. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (efeito potencial).

233. Não realização de algum procedimento essencial (efeito potencial).

234. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (efeito potencial).

Critérios:

235. Princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal).

236. Lei 8.666/1993, art. 11 e art. 15, I (especificações técnicas padronizadas).

Evidências:

237. Resposta ao item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 10).

238. Resposta ao item “s” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 32, p. 5).

239. Resposta ao item “r” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 32, p. 4).

Conclusão da equipe:

240. A Fiocruz não definiu formalmente seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente.

241. A Fiocruz não definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações.

242. A Fiocruz não definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

Proposta de encaminhamento:

243. Recomendar à organização que estabeleça e adote:

a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados

durante a fase de julgamento das licitações;

c) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, abrangendo a elaboração das planilhas de custos e formação de preços.

Conformidade das contratações

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

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

3.17 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada:

246. Atualmente, o serviço de transporte de pessoal na Fiocruz (contrato 36/2014-Dirac) é realizado por meio de contratação de serviços de locação de veículos com motorista.

247. A terceirização dos serviços não foi precedida de levantamento de mercado visando identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

Causa do achado:

248. Não realização de estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

250. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea c.

Evidências:

251. Plano de trabalho e projeto básico relativos ao pregão eletrônico 18/2014 (peça 31, p. 1-11).

Conclusão da equipe:

252. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de locação de veículos com motorista, um estudo técnico para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

253. Considerando que a Fiocruz tem processo de contratação parcialmente formalizado, cabe, neste e nos demais achados relativos às questões de contratações, recomendar aperfeiçoamento do processo, mediante inclusão de controles internos em nível de atividade no processo já existente.

Proposta de encaminhamento:

254. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c).

255. Determinar à Fiocruz que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato 36/2014-Dirac, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado.

3.18 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

Situação encontrada:

256. A prestação de serviços de limpeza na Fiocruz está amparada no contrato 92/2010-Dirac. Nele, não há previsão de fornecimento, pela contratada, de materiais de limpeza (vide projeto básico do edital de pregão eletrônico 72/2010-Dirac, peça 19, p. 13).

257. A aquisição dos materiais utilizados na prestação dos serviços de limpeza se dá por meio de pregões eletrônicos específicos. Nesse sentido, durante o exercício de 2013, foram realizados os pregões eletrônicos 14/2014, 69/2013, 37/2013, 44/2013 e 41/2013, todos da Diretoria de Administração do Campus (Dirac). Da análise dos respectivos processos, percebe-se que não foram formalizados estudos técnicos para definir a quantidade estimada de material a ser utilizada na prestação de serviços de limpeza e conservação.

258. Em resposta ao item “b” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 3), a Fiocruz alegou ter adotado como método “a estimativa média de consumo do ano anterior, levando ainda em consideração um acréscimo de 10%, dado o crescimento de novas áreas físicas da Fiocruz”. Forçoso é convir que essa metodologia para a estimativa de quantidades de materiais a serem adquiridos, além de não estar documentada nos processos, mostra-se deficiente, pois não está amparada em estudos técnicos que relacionem as áreas físicas da entidade e as produtividades esperadas para a execução dos serviços de limpeza.

Causas do achado:

259. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

260. Aquisição a maior de materiais para a execução do contrato de limpeza (efeito potencial).

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

Critérios:

262. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alínea f e 7º, §4º.

Evidências:

263. Memorando 96/14-Dirac, item “b” (peça 35, p. 1).

Conclusão da equipe:

264. A organização não formalizou estudo técnico preliminar para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento:

265. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes:

- 1) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos

preliminares:

- a) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;
 - b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- 2) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:
- a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.19 Deficiências na definição dos postos de trabalho

Situação encontrada:

266. Não foi formalizado estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação. Nesse sentido, em resposta ao item “d” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 3), a organização informou (peça 35, p. 2), que “foram empregados os índices de produtividade de mão de obra estabelecidos pelo Ministério do Planejamento (administrativas, hospitalares, laboratoriais, etc.)”.

267. A definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza não está suportada por documentação técnica completa e atualizada. Nessa linha, a organização informou (peça 35, p. 7): “no que tange aos documentos que possam comprovar a atualização da metragem das edificações da Fiocruz utilizadas para o serviço de limpeza, deve ser dito que não se tem esse instrumento para todos os prédios da Fundação”. Acrescenta, ainda, a Fiocruz: “nesse sentido nosso Departamento de Arquitetura e Engenharia está desenvolvendo um trabalho para fazer a conferência e atualização das metragens das edificações da Fiocruz, através de planilhas ou sistemas de forma que a instituição tenha seus dados atualizados, e principalmente que essas informações possam orientar de forma fidedigna novas contratações” (peça 35, p. 7).

268. No tocante ao contrato de vigilância armada e desarmada, não há estudo técnico para justificar a localização, quantidade e tipo (escala e turno) de postos de vigilância. Instada, por meio do item “a” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 5), a apresentar tal estudo, a Fiocruz encaminhou somente as alegações expostas na peça 37, p. 2-3, que não são capazes de esclarecer o método utilizado para definir a localização, quantidade e tipo de postos de vigilância presentes no contrato.

Causas do achado:

269. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

3.19.3 - Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

271. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, e art. 7º, §4º.

272. Decreto 2.271/97, art. 2º, inciso II.

273. IN SLTI/MP 02/2008, art. 43, parágrafo único, e art. 49, inciso I.

Evidências:

274. Memorando 96/14-Dirac, itens “d” e “e” (peça 35, p. 2).

275. Memorando 98/14-Dirac (peça 35, p. 7).

276. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 72/2010-Dirac (peça 19, p. 25-26).

277. Memorando 84/14-Dirac (peça 37, p. 2-3).

278. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 24/2009-Dirac (peça 40, p.40-42 e 269).

Conclusão da equipe:

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

280. A definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza não está suportada por documentação técnica completa e atualizada.

281. Não há estudo técnico para justificar a localização, quantidade e tipo (escala, turno) de postos de vigilância.

Proposta de encaminhamento:

282. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

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

283. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão contratual:

a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

284. Determinar à Fiocruz que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, e art. 7º, §4º, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 92/2010-Dirac inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, de acordo com o previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em plantas atualizadas das áreas das unidades.

285. Determinar à Fiocruz que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, e art. 7º, §4º, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 51/2009-Dirac inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) a definição da localização, quantidade e tipo (escala e turno) de todos os postos de trabalho de vigilância, de acordo com o previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, inciso I;

3.20 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada:

286. A estimativa de preços da contratação de serviços de limpeza (pregão eletrônico 72/2010-Dirac) foi elaborada com base em consulta realizada a três empresas (Nova Rio Serviços Gerais Ltda. - que acabou por ser contratada-, Excelence RH Serviços Ltda. e CNS Nacional de Serviços Ltda.). Não foram pesquisados, além dos fornecedores, o portal de compras governamentais, sites especializados ou outros entes públicos.

287. Na contratação de serviços de vigilância (pregão eletrônico 24/2010-Dirac), a estimativa de

preços se deu mediante solicitação de orçamento a cinco empresas (Transegur Vigilância e Segurança, Juiz de Fora Empresa de Vigilância, Tiger Segurança, Confederal Rio Vigilância Ltda. e Fenixx Vigilância e Segurança Profissional Ltda.). Não foram pesquisados, além dos fornecedores, o portal de compras governamentais, sites especializados ou outros entes públicos.

288. Como vemos, tanto no pregão eletrônico 72/2010-Dirac quanto no pregão eletrônico 24/2010-Dirac a sistemática utilizada para a elaboração da estimativa de preço foi, tão somente, a consulta a empresas do ramo. Essa sistemática mostra-se deficiente, mormente considerando os serviços que estavam sendo licitados (prestação de serviços de limpeza e prestação de serviços de vigilância). Em tais contratações, caberia à entidade elaborar as suas próprias planilhas de custos e formação de preços, considerando todos os itens que compõem os custos das contratações: materiais, insumos e mão de obra.

Causas do achado:

289. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

290. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito real).

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

Critérios:

292. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea f

293. Acórdão 4.695/2012-TCU-Plenário, item 9.2.6.3.

Evidências:

294. Memorando 131/2010-DSG (peça 19, p. 7).

295. Planilha de pesquisa de preços relativa ao pregão eletrônico 24/2010-Dirac (peça 40, p. 1-29).

296. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao pregão eletrônico 24/2010-Dirac (peça 41, p. 13-15).

297. Resposta ao item “b” do ofício de requisição 10-576/2014 (peça 37, p.3).

Conclusão da equipe:

298. A organização realizou pesquisas de preços inadequadas para contratação de serviços de limpeza e de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

299. Determinar à Fiocruz que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f, nas contratações com vistas a substituir os contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, inclua, nos estudos técnicos preliminares das contratações, a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários.

300. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

b) incluir no método acima a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços

que expressem a composição de todos os custos unitários;

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

3.21 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

Situação encontrada:

301. Na contratação de serviços de limpeza e conservação (pregão eletrônico 72/2010-Dirac), mesmo diante da diversidade de tipos de áreas (administrativa, hospitalar, laboratorial, externa, etc.), dos serviços serem prestados em diferentes localidades (inclusive fora da cidade do Rio de Janeiro) e do elevado número de postos de trabalho, não consta dos autos do processo de contratação uma avaliação quanto a um possível parcelamento da aquisição dos serviços.

302. Por meio do item “h” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 3), foi solicitada à Fiocruz justificativa para o não parcelamento do objeto do mencionado pregão eletrônico. Em resposta (peça 35, p. 2), a entidade alegou que o parcelamento da contratação seria “uma ação antieconômica”, tendo em vista o aumento de fiscais, de contratos e seus respectivos custos, “perdendo-se em economia de escala”. Essa argumentação, contudo, não se encontra fundamentada em qualquer estudo prévio, que demonstre a economicidade da contratação nos moldes atuais. Além disso, tais informações não constam dos autos da contratação.

303. Do mesmo modo, quanto aos serviços de vigilância (pregão eletrônico 24/2009-Dirac), não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar a contratação. Por intermédio do item “d” do ofício de requisição 10-576/2014 (peça 39, p. 5), foi solicitada à Fiocruz justificativa para o fato. Em resposta, a entidade informou (peça 37, p. 3) que optou pelo não parcelamento, sem tecer maiores considerações a respeito.

304. Cada uma dessas contratações foi realizada sem que a Fiocruz considerasse a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou um outro critério de parcelamento.

Causas do achado:

305. Ausência de estratégia de contratação.

306. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

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

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

310. Lei 8.666/93, art. 23, §1º.

311. Lei 9.784/99, art. 2, inciso VII.

Evidências:

312. Memorando 96/14-Dirac, item “h” (peça 35, p. 2).

313. Memorando 84/14-Dirac (peça 37, p. 3).

Conclusão da equipe:

314. A organização não justificou nos autos o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

315. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

3.22 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada:

316. Da análise das contratações decorrentes dos termos de referência contidos nos editais de pregão eletrônico 72/2010-Dirac (peça 19, p. 23) e 24/2009-Dirac (peça 40, p. 51-70), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

317. Tal situação impossibilita à organização vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, bem como verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente, caracterizando a contratação como fornecimento de mão-de-obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, inciso II).

Causas do achado:

318. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

321. Decreto 2.271/1997, art. 3º, §1º.

322. Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II.

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

Evidências:

324. Memorando 96/14-Dirac, itens “j” e “k” (peça 35, p. 2-3).

325. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 72/2010-Dirac (peça 19, p. 23).

326. Memorando 84/14-Dirac (peça 37, p. 3).

327. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 24/2009-Dirac (peça 40, p. 51-70).

Conclusão da equipe:

328. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e de vigilância. 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, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (peça 46), e do pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 44). Para os serviços de vigilância, tomem-se como exemplo as especificações de qualidade contidas na contratação decorrente do pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 45).

Proposta de encaminhamento:

329. Determinar à Fiocruz que, em atenção à Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), c/c a Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, o Decreto 2.271/1997, art. 3º, §1º, e a IN SLTI 02/2008, art. 11, nas contratações com vistas a substituir os contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, inclua, nos termos de referência dos editais, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

330. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) incluir, no levantamento dos requisitos da contratação, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

3.23 Deficiências nas cláusulas de penalidades

Situação encontrada:

331. As sanções administrativas contidas na cláusula décima terceira do contrato 92/2010-Dirac e na cláusula décima terceira do contrato 51/2009-Dirac não estão vinculadas às obrigações da contratada quanto ao cumprimento dos critérios de qualidade. Tampouco há definição do processo de aferição da desconformidade, isto é, como constatar as situações de inconformidade.

Causas do achado:

332. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

334. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade.

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

Evidências:

336. Cláusula décima terceira do Contrato 92/2010-Dirac (peça 15, p. 75-76).

337. Cláusula décima terceira do Contrato 51/2009-Dirac (peça 41, p. 5-6).

Conclusão da equipe:

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

Proposta de encaminhamento:

339. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

- a) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);
- b) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
- c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
- d) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
- e) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
- f) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

3.24 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

Situação encontrada:

340. A organização utiliza-se da conta vinculada para depósito de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros sem considerar a relação custo/benefício da operacionalização desse mecanismo de controle.

341. Registre-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1. e item 4 do voto), o TCU condenou a utilização de prática análoga, acolhendo posição do Banco do Brasil em sede de recurso (o banco argumentou, e o TCU acolheu o argumento de que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração).

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

- a) utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada somente por servidor público;
- b) utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização;
- c) não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios (e.g., os diversos previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;
- d) idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

Causas do achado:

343. Orientação da AGU para utilização da conta vinculada.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Crerios:

346. Princpio da eficiêcia.

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

Evidências:

348. Contrato 92/2010-Dirac, cláusula terceira, subcláusula primeira (peça 15, p. 67-68).

Conclusão da equipe:

349. A organização não realizou estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa do contrato de limpeza.

Proposta de encaminhamento:

350. Recomendar à Fiocruz que, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 14, na contratação com vistas a substituir o contrato 92/2010-Dirac, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-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).

3.25 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira

Situação encontrada:

351. Por meio do item “n” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 3) e do item “f” do ofício de requisição 10-576/2014 (peça 39, p. 5), foi solicitado à Fiocruz que apresentasse estudos prévios realizados para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos pregões eletrônicos 72/2010-Dirac e 24/2009-Dirac. Em resposta, a entidade informou (peça 35, p. 4, e peça 37, p. 3) que tais estudos não foram realizados.

352. A falta de um estudo próprio pode levar à contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos ou, em caso de definição de critérios rigorosos, à restrição da competitividade da licitação.

Causas do achado:

353. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

354. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (efeito potencial);

355. Restrição da competitividade da licitação (efeito potencial).

Critérios:

356. Princípio da eficiência.

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

Evidências:

358. Memorando 96/14-Dirac, item “n” (peça 35, p. 4).

359. Memorando 84/14-Dirac (peça 37, p. 3).

Conclusão da equipe:

360. A organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

361. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de

bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.26 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada:

362. Nos editais dos pregões eletrônicos 72/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 24/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância) não foram fixados os preços máximos unitários (postos de trabalho) admitidos para a contratação.

3.26.2 - Causas do achado:

363. Deficiências na estimativa de preços.

Efeitos/Consequências do achado:

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

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

Critérios:

366. Lei 8.666/93, arts. 40, inciso X, e 48, inciso II.

Evidências:

367. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 72/2010-Dirac (peça 19, p. 11-41).

368. Memorando 131/2010-DSG (peça 19, p. 7).

369. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao pregão eletrônico 72/2010-Dirac (peça 13, p. 59-91; peça 14 e peça 15, p. 1-55).

370. Projeto básico do edital de pregão eletrônico 24/2009-Dirac (peça 40, p. 34-266).

371. Planilha de pesquisa de preços relativa ao pregão eletrônico 24/2010-Dirac (peça 40, p. 29).

372. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao pregão eletrônico 24/2010-Dirac (peça 41, p. 13-15).

Conclusão da equipe:

373. A organização não fixou preços máximos unitários (postos de trabalho) admitidos para as contratações relativas aos pregões eletrônicos 72/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 24/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância).

Proposta de encaminhamento:

374. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para os postos de trabalho e para os materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

3.27 Parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP)

Situação encontrada:

375. No Contrato 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza), verificou-se a inclusão das seguintes rubricas na respectiva planilha de custos e formação de preços:

- a) percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho – RAT, incompatível com aquele constante da GFIP;
- b) reserva técnica.

Causas do achado:

376. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor.

Efeitos/Consequências do achado:

377. Pagamentos a maior nos contratos (efeito real).

3.27.4 - Critérios:

378. Lei 8.212/1991, art. 22, inciso II.

379. Acórdão 3.166/2011-TCU-Segunda Câmara, item 1.6.3.

Evidências:

380. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao contrato 92/2010-Dirac (peça 13, p. 59-91; peça 14 e peça 15, p. 1-55).

381. Memorando 96/14-Dirac, item “p” (peça 35, p. 5).

382. Ofício 235/2014 – Dirac (peça 36, p. 1).

383. Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP (peça 35, p. 88).

Conclusão da equipe:

384. As parcelas indevidas presentes na planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac (inclusão do percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho - RAT, incompatível com aquele constante da GFIP; e inclusão de reserva técnica) geraram pagamentos a maior à contratada por parte da Fiocruz. Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Fiocruz informou, por meio do ofício 235/2014 – Dirac (peça 36, p. 1), que irá adotar medidas visando à exclusão das parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços, bem como à devolução, pela contratada, dos valores pagos indevidamente. Assim, considerando que a Fiocruz admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe é no sentido de determinar à unidade que efetive as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

Proposta de encaminhamento:

385. Determinar à Fiocruz que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas a seguir da planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac, por serem indevidas:

- a) reserva técnica, conforme jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 3.166/2011-2ª Câmara), uma vez que não se vislumbra justificativa para sua inclusão nos contratos de limpeza e conservação;

- b) percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho – RAT, incompatível com aquele constante da GFIP, em desacordo com a Lei 8.212/1991, art. 22, inciso II.

386. Determinar à Fiocruz, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, que, em atenção ao

princípio da legalidade (CF, art. 37, caput), adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac.

3.28 Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação

Situação encontrada:

387. Nos pregões eletrônicos 72/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 24/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância), a organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

388. Os editais de limpeza e vigilância analisados não trazem de forma clara a relação entre os comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão e as penalidades estabelecidas, o que prejudica a aplicação das penas e a inibição dessas ações de empresas aventureiras que retardam a conclusão dos procedimentos licitatórios.

Causas do achado:

389. Falta de cultura da Administração Pública para apenar empresas nessa fase da licitação.

Efeitos/Consequências do achado:

390. Empresas aventureiras participam da licitação, com atraso indevido na finalização do procedimento e suas consequências (efeito potencial).

Crítérios:

391. Lei 10.520/2002, art. 7º.

392. Princípios da proporcionalidade e prudência.

Evidências:

393. Edital do pregão eletrônico 72/2010-Dirac, item 15 (peça 13, p. 17-18).

394. Edital do pregão eletrônico 24/2010-Dirac, item 16 (peça 40, p. 282-283).

Conclusão da equipe:

395. A organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

Proposta de encaminhamento:

396. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) 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.

3.29 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada:

397. Por meio do item “q” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 4) e do item “g” do ofício de requisição 10-576/2014 (peça 39, p. 5), foi solicitado à Fiocruz que apresentasse documentos de designação formal dos prepostos da contratada e do substituto dos fiscais dos contratos 92/2010-

Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância). Em resposta, a unidade apresentou os documentos presentes na peça 35, p. 5, e peça 37, p. 4. Neles, não constam as portarias de designação dos substitutos eventuais para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos, tampouco as designações formais de prepostos por parte das contratadas.

Causas do achado:

398. Deficiência no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado:

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

Critérios:

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

Evidências:

401. Memorando 96/14-Dirac, item “q” (peça 35, p. 5).

402. Memorando 84/14-Dirac, item “g” (peça 37, p. 4).

Conclusão da equipe:

403. Não foram nomeados substitutos eventuais para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac.

404. Não houve designação formal de prepostos pelas contratadas.

Proposta de encaminhamento:

405. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

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

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

3.30 Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos

Situação encontrada:

406. Por meio do item “i” do ofício de requisição 05-576/2014 (peça 39, p. 5), foi solicitado à Fiocruz que apresentasse o mecanismo utilizado pela fiscalização (conferência exaustiva, ou por amostragem dos documentos) para comprovar o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas ao contrato 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza). O mesmo questionamento foi feito com relação ao contrato 51/2009-Dirac, relativo à prestação de serviços de vigilância (vide item “i” do ofício de requisição 10-576/2014, exposto na peça 39, p. 5).

407. Em resposta, a Fiocruz informou, quanto ao contrato 92/2010-Dirac (peça 35, p. 6):

Os meios utilizados pela fiscalização consistem em: Cópia da Guia de Recolhimento do FGTS e informações à previdência social GFIP, devidamente quitada, relativa ao mês da última competência vencida, constando a relação nominal dos empregados utilizados no contrato, salário contribuição além do CNPJ do contratante, A conferência é realizada pela sua totalidade (...).

408. No que se refere ao contrato 51/2009-Dirac, a entidade alegou (peça 37, p. 4):

Os meios utilizados pela fiscalização consistem em: Cópia da Guia de Recolhimento do FGTS e informações à previdência social (GFIP), devidamente quitada e relativa ao mês da última competência vencida, constando a Relação Nominal dos Colaboradores Terceirizados, Salário, Contribuições, além do CNPJ da contratante. Exemplificamos com um conjunto de documentos apresentados pela contratada da competência de agosto/2014 em anexo. A conferência é realizada pela sua totalidade através desta Fiscalização, auxiliada por colaboradora explicitada na Portaria nº 068/2012-Dirac, de 15 de maio de 2012, conforme cópia, também anexa.

409. Como vemos, a entidade indica que a fiscalização é realizada de maneira exaustiva, e não por amostragem dos documentos. Pelo informado, não houve avaliação de riscos por parte da Fiocruz para escolher a extensão das conferências.

Causas do achado:

410. Ausência de cultura de gestão de riscos.

Efeitos/Consequências do achado:

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

412. Relação custo/benefício da fiscalização desfavorável (efeito real).

CrITÉrios:

413. Decreto-Lei 200/1963, art. 14.

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

Evidências:

415. Memorando 96/14-Dirac, item “v” (peça 35, p. 6).

416. Memorando 84/14-Dirac, item “i” (peça 37, p. 4).

Conclusão da equipe:

417. A organização não adotou procedimentos de avaliação de riscos para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa relativa aos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac.

Proposta de encaminhamento:

418. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

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

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

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso 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);

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

3.31 Falhas na repactuação

Situação encontrada:

419. Nos contratos 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância), verificou-se que a provisão para aviso prévio trabalhado não foi retirada após o primeiro ano de vigência dos contratos.

Causas do achado:

420. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à deficiência da lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado:

421. Pagamentos a maior nos contratos (efeito real).

Critérios:

422. Lei 8.666/93, art. 65, inciso II, d.

423. IN SLTI 02/2008, art. 19, inciso XVII.

424. IN SLTI 02/2008, art. 30-A, §4º.

425. Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2.

Evidências:

426. Planilha de custos e formação de preços relativas ao contrato 92/2010-Dirac (peça 13, p. 59-91; peça 14 e peça 15, p. 1-55).

427. Planilha de custos e formação de preços relativas ao contrato 51/2009-Dirac (peça 41, p. 13).

428. Planilha de custos e formação de preços relativas à renovação do contrato 92/2010-Dirac (peça 16, p. 8-292; peça 17, p. 1-145).

429. Memorando 96/14-Dirac, item “w” (peça 35, p. 6).

430. Memorando 84/14-Dirac, item “j” (peça 37, p. 4).

431. Ofício 235/2014-Dirac (peça 36, p. 1).

Conclusão da equipe:

432. A manutenção, nas renovações dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, da rubrica “provisão para aviso prévio trabalhado”, presente nas respectivas planilhas de custos e formação de preços, gerou pagamentos a maior por parte da Fiocruz. Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Fiocruz informou, por meio do ofício 235/2014 – Dirac (peça 36, p. 1) e do memorando 84/14-Dirac (item “j”, peça 37, p. 4), que irá adotar medidas visando à exclusão das parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços, bem como à devolução, pela contratada, dos valores pagos indevidamente. Assim, considerando que a Fiocruz admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe é no sentido de determinar à unidade que efetive as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

433. Convém notar, outrossim, que a manutenção da rubrica “provisão para aviso prévio trabalhado” na planilha de custos e formação de preços após o primeiro ano de vigência contratual indica que não são utilizadas pela entidade informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões (ex: propostas com planilha de custos e formação de preços com erros, auxílio maternidade sem mulheres, etc.).

Proposta de encaminhamento:

434. Determinar à Fiocruz, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX:

1) adote as medidas necessárias para corrigir o seguinte item nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac:

a) exclusão da parcela “provisão para aviso prévio trabalhado”, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, §4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2);

2) adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima.

435. Recomendar à Fiocruz que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

3.32 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada:

436. Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de planejamento da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação).

437. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

438. Em sua resposta (peça 6, p. 10), a Fiocruz asseverou ter elaborado tais listas. Ao ser instada, por meio do item “r” do ofício de requisição 02-576/2014, a apresentá-las, a unidade argumentou (peça 32, p. 4) que “não é necessário realizar listas padronizadas já que o procedimento de julgamento é padronizado no edital e na operacionalização da licitação pelo sistema Comprasnet”.

439. Como vemos, a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado, por exemplo, nas planilhas de custos e formação de preços das licitantes, com vistas a evitar futuros pagamentos indevidos nos contratos a serem firmados.

Causas do achado:

440. Ausência de padrão elaborado pelo OGS respectivo.

441. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro.

Efeitos/Consequências do achado:

442. Impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial. (efeito potencial)

443. Declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação. (efeito potencial)

444. Não verificação acerca da legalidade de algum item da planilha de custos e formação de preços (efeito potencial).

Critérios:

445. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

446. Resposta ao item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 10).

447. Resposta ao item “r” do ofício de requisição 02-576/2014 (peça 32, p. 4).

Conclusão da equipe:

448. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

Proposta de encaminhamento:

449. Recomendar à organização que estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

3.33 Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

450. Os contratos de prestação de serviços de limpeza (contrato 92/2010-Dirac) e de vigilância (contrato 51/2009-Dirac) preveem que, executado o contrato, o seu objeto será recebido (vide cláusula décima quinta, em ambos os contratos):

- a) provisoriamente, nos termos do art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/93;
- b) definitivamente, nos termos do art. 73, inciso I, alínea “b”, da Lei 8.666/93;

451. Contudo, da análise dos respectivos processos de pagamento, verifica-se que em nenhum consta termo circunstanciado de recebimento provisório produzido pelo fiscal do contrato, atestando a realização do serviço. Tampouco consta termo circunstanciado de recebimento definitivo produzido por pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, atestando a regularidade administrativa da contratada. Consta somente desses processos de pagamento o atesto em notas fiscais (carimbo) certificando que os serviços foram prestados.

452. Isso se deve ao fato de a Fiocruz não haver incluído, no seu modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tivessem um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

453. Nessa esteira, cabe ressaltar que, em resposta ao F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 12), a Fiocruz admitiu que o seu modelo de gestão do contrato não contém listas de verificação formalizadas para os recebimentos provisório e definitivo, sendo que tais controles internos são feitos “ad hoc”.

Causas do achado:

454. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

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

Efeitos/Consequências do achado:

456. Ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato (efeito potencial).

457. Não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal (efeito potencial).

Crerios:

458. Lei 8.666/93, art. 115.

Evidências:

459. Resposta da Fiocruz ao item F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 6, p. 12).

460. Cláusula décima quinta do contrato 92/2010-Dirac (peça 15, p. 76).

461. Cláusula décima quinta do contrato 51/2009-Dirac (peça 41, p. 6).

462. Processos de pagamento relativos ao contrato 92/2010-Dirac (peças 28, 29 e 30).

463. Processos de pagamento relativos ao contrato 51/2009-Dirac (peças 42 e 43).

Conclusão da equipe:

464. A Fiocruz não elaborou listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo.

Proposta de encaminhamento:

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

a) incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

466. Com vistas a proporcionar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre as medidas propostas, foi encaminhada, em 16/12/2014, versão preliminar do presente relatório à Fiocruz (vide peça 49), como previsto nos 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. A data limite fixada para o envio dos comentários foi de 23/1/2015, prazo que se mostra razoável, mormente considerando que os achados já haviam sido apresentados pela equipe à unidade por ocasião da reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Contudo, a Fiocruz absteve-se de encaminhar tais comentários, mesmo tendo sido feitas pela equipe, após o término do prazo estipulado, diversas ligações telefônicas buscando estimular o posicionamento do gestor quanto ao relatório preliminar (vide peça 50).

5. CONCLUSÃO

467. A presente fiscalização constituiu uma das 19 auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Fiocruz estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC 017.599/2014-8 (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.

468. Para as doze questões de auditoria formuladas (vide parágrafo 18 deste relatório), foram registrados 33 achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

469. Constatou-se que a organização não seleciona os ocupantes das funções-chave na área de aquisições por meio de processo formal, transparente e baseado nas competências necessárias ao desempenho das atividades, o que aumenta o risco de seleção de pessoas não qualificadas para exercer tarefas críticas, tais como pregoeiro, membro de comissão de licitação, gestor e fiscal de contratos (item 3.1).

470. Outro aspecto relevante constatado foi que a Fiocruz não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (item 3.4).

471. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange especificamente a: estratégia de terceirização, política de compras, política de estoques e política de compras conjuntas, fato que pode acarretar a realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.5).

472. No tocante à gestão de riscos, a Fiocruz não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não realiza gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.8).

473. Quanto à função de auditoria interna, não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados. Observa-se, ainda, que a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica. Essas atividades, contudo, são de responsabilidade dos gestores, não devendo ser realizadas por auditores internos por

trazer-lhes perda de independência na atividade de auditoria. Além das deficiências mencionadas, a unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos (item 3.9).

474. Em relação a *accountability*, a Fiocruz não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet, não determina a publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (item 3.10).

475. Com relação ao processo de planejamento das aquisições, a Fiocruz não elaborou um plano anual de aquisições formalmente aprovado pela alta administração (item 3.11).

476. Já no tocante à sustentabilidade, a Fiocruz não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, o que permitiria à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.12).

477. Ademais, a Fiocruz não possui normativos internos que estabeleçam os processos de trabalho relacionados à fase de seleção do fornecedor (item 3.15). Com relação ao estabelecimento e adesão a padrões, a Fiocruz não definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, não definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações e não definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações (item 3.16).

478. No tocante à validação das respostas dadas ao questionário do levantamento do perfil de governança das aquisições, verificou-se que houve divergência para 10 (dez) dos 51 (cinquenta e um) itens avaliados nesse trabalho, ou seja, a organização informou que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela, na verdade, não adota.

479. Um exemplo é a questão E.3 do levantamento, o qual verifica se existe uma política de capacitação para os servidores da área de aquisições. A Fiocruz informou que possui tal política, porém, quando da fiscalização, a equipe de auditoria constatou que não há, no âmbito da organização, uma política de capacitação implantada para os servidores da área de aquisições (item 3.14).

480. Na contratação dos serviços de transporte de pessoas, a Fiocruz não realizou, previamente à solução por ele implementada (locação de veículos com motorista), um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem às suas necessidades o que pode levar à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.17).

481. Quanto ao planejamento da aquisição de materiais de limpeza, não consta do respectivo processo estudo técnico capaz de justificar a quantidade de material contida nas planilhas de custos elaboradas pela Fiocruz para a estimativa de preço da contratação (item 3.18).

482. Por seu turno, no que pertine ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza, verificou-se que não havia um estudo técnico formalizado para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.19).

483. Já em relação ao planejamento da contratação dos serviços de vigilância, verificou-se que não há estudo técnico formalizado para definição da quantidade e tipo dos postos de trabalho (item 3.19).

484. Verificou-se, tanto na contratação de serviços de limpeza quanto na contratação de serviços de vigilância, que as respectivas estimativas de preços foram elaboradas pela Fiocruz com

base, somente, em consulta realizada a empresas do ramo. Essa sistemática mostra-se deficiente, mormente considerando os serviços que estavam sendo licitados. Em tais contratações, caberia à entidade elaborar as suas próprias planilhas de custos e formação de preços, considerando todos os itens que compõem os custos das contratações: materiais, insumos e mão de obra (item 3.20).

485. Na contratação de serviços de limpeza, mesmo diante da diversidade de tipos de áreas (administrativa, hospitalar, laboratorial, externa, etc.), dos serviços serem prestados em diferentes localidades (inclusive fora da cidade do Rio de Janeiro) e do elevado número de postos de trabalho, não foi realizada uma avaliação quanto a um possível parcelamento da aquisição dos serviços (item 3.21). Do mesmo modo, quanto aos serviços de vigilância, não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar a contratação (item 3.21).

486. Outra falha relevante observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.22).

487. Aliado a essa deficiência, verificou-se também que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não contemplam todas as obrigações previstas nos contratos, impossibilitando a aplicação de penas pelo seu descumprimento (item 3.23). Já para fase de julgamento da licitação, a Fiocruz definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que dificulta a penalização de empresas aventureiras que comparecem ao pregão e retardam a conclusão do processo licitatório (item 3.28).

488. Quanto à fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e de vigilância, a Fiocruz não procedeu à avaliação dos riscos de descumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento dessas obrigações (itens 3.24 e 3.30).

489. Verificou-se a presença, na planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac, de parcelas indevidas (inclusão do percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho - RAT, incompatível com aquele constante da GFIP; e inclusão de reserva técnica), que geraram pagamentos a maior à contratada por parte da Fiocruz (item 3.27).

490. Observou-se, ademais, falhas na repactuação dos contratos de prestação de serviços de limpeza e de vigilância (a provisão para aviso prévio trabalhado presente na planilha de custos e formação de preços não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual), o que gerou pagamentos a maior por parte da Fiocruz (item 3.31).

491. Quanto aos controles compensatórios da seleção do fornecedor, verificou-se que a Fiocruz não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.32).

492. Por fim, no que se refere ao recebimento do objeto contratado, constatou-se que a Fiocruz não elaborou listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tivessem um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato (item 3.33).

493. Isto posto, vale ressaltar que o principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

494. Quanto menos instrumentos de controle houver dentro da organização, maiores são as chances do surgimento de situações que afetem negativamente as aquisições e, por consequência,

maior a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização, acarretando, em última análise, riscos de a organização prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.

495. A partir dessa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo:

a) a falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.8) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.30) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.25), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente;

b) as deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.5), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações (item 3.21), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor;

c) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.9), que na Fiocruz faz atividades de cogestão, contribui para que o processo de contratação estabelecido pela organização tenha diversas fragilidades, como relatadas nos itens 3.16 e seguintes. Segundo as boas práticas (IPPF), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos afim de identificar as deficiências em governança relatadas neste trabalho (itens 3.1 a 3.15).

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

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

498. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (contrato 92/2010-Dirac) são consideradas graves:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.22), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas);

b) o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos completos e atualizados (item 3.19), o que gera risco de ato de gestão antieconômico;

c) estimativas de preço deficientes (item 3.20), indicando que o parâmetro utilizado pela Fiocruz para julgar a licitação foi inadequado;

d) mesmo diante da diversidade de tipos de áreas (administrativa, hospitalar, laboratorial, externa, etc.), dos serviços serem prestados em diferentes localidades (inclusive fora da cidade do Rio de Janeiro) e do elevado número de postos de trabalho, não foi realizada uma avaliação quanto a um possível parcelamento da aquisição dos serviços (item 3.21);

e) presença, na planilha de custos e formação de preços do contrato, de parcelas indevidas (inclusão do percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho - RAT, incompatível com aquele constante da GFIP; e inclusão de reserva técnica), que geraram pagamentos a maior à contratada por parte da Fiocruz (item 3.27);

f) ocorrência de falhas na repactuação do contrato (a provisão para aviso prévio trabalhado presente na planilha de custos e formação de preços não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual), o que gerou pagamentos a maior por parte da Fiocruz (item 3.31).

499. Ante as graves constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se determinar à Fiocruz que, em atenção à Constituição Federal (princípio da eficiência), não prorrogue o contrato 92/2010-Dirac, promovendo-se ajustes para todas as falhas registradas neste relatório.

500. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (contrato 51/2009-Dirac), são graves as seguintes constatações:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.22), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as instalações estão sendo vigiadas);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.20), indicando que o parâmetro utilizado pela Fiocruz para julgar a licitação foi inadequado;

c) ocorrência de falhas na repactuação do contrato (a provisão para aviso prévio trabalhado presente na planilha de custos e formação de preços não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual), o que gerou pagamentos a maior por parte da Fiocruz (item 3.31).

501. Da mesma forma, ante as graves constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se determinar à Fiocruz que, em atenção à Constituição Federal (princípio da eficiência), não prorrogue o contrato 51/2009-Dirac, promovendo-se ajustes para todas as falhas registradas neste relatório.

502. Registre-se por fim que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC 017.599/2014-8).

6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

503. Entre os benefícios esperados desta fiscalização pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições da Fiocruz, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

504. Ainda com relação aos benefícios de controle, vale mencionar a economia, a ser ainda calculada pela Fiocruz, relativa à exclusão, das planilhas de custos e formação de preços dos contratos 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância), ambos ainda em vigor, de rubricas pagas indevidamente pela entidade, consoante explanado nos itens 3.27 e 3.31 deste relatório.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

505. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

1. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Fundação Oswaldo Cruz que:

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

1.2. Proceda, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização (item 3.2);

1.3. Avalie a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas (item 3.3);

1.4. Promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado (item 3.3);

1.5. Constitua comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído (item 3.3);

1.6. Aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética (item 3.3);

1.7. Estabeleça formalmente (item 3.4):

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

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

c) metas para cada indicador definido na forma acima;

d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

1.8. Estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo (item 3.5):

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

- d) política de sustentabilidade;
 - e) política de compras conjuntas;
- 1.9. Estabeleça em normativos internos (item 3.6):
- a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;
 - b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;
 - c) política de delegação de competência para autorização de contratações;
 - d) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;
- 1.10. Avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 3.7);
- 1.11. Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.8);
- 1.12. Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.8);
- 1.13. Realize gestão de riscos das aquisições (item 3.8);
- 1.14. Observe 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 (item 3.9);
- 1.15. Defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades (item 3.9);
- 1.16. Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização (item 3.9);
- 1.17. Avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet (item 3.10);
- 1.18. Publique na sua página na internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.10);
- 1.19. Publique a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições (item 3.10);
- 1.20. Execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.11):
- a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o Plano de Aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;
 - b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
 - c) divulgação do plano de aquisições na internet;
 - d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

- 1.21. Estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.13);
- 1.22. Defina um processo formal de trabalho para seleção do fornecedor (item 3.15);
- 1.23. Estabeleça e adote (item 3.16):
- padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
 - listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
 - procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, abrangendo a elaboração das planilhas de custos e formação de preços;
- 1.24. Na contratação com vistas a substituir o contrato 92/2010-Dirac, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-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) (item 3.24);
- 1.25. Estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.32);
- 1.26. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
- realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c) (item 3.17);
 - definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.18);
 - documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.18);
 - definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação (item 3.19);
 - documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);
 - definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 (item 3.20);
 - incluir no método definido acima a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários (item 3.20);
 - documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.20);
 - avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução?

3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? (item 3.21);

j) incluir, no levantamento dos requisitos da contratação, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.22);

k) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, 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 (item 3.25);

1.27. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (item 3.23):

a.1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

a.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

a.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

a.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

a.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

a.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

b) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (item 3.26);

c) 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 (item 3.28);

d) prever, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação (item 3.33);

1.28. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.18);

b) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.19);

c) verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.25);

d) 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 (item 3.30);

d.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;

d.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);

e) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período, na forma do item “d” retro (item 3.30);

f) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos (item 3.29);

g) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual (item 3.29);

h) utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

2. Determinar, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, inciso IX, à Fundação Oswaldo Cruz que:

2.1. Não prorogue a vigência dos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac;

2.2. Adote as medidas necessárias para corrigir o seguinte item nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac: excluir a parcela “aviso prévio trabalhado” após o primeiro ano de vigência contratual, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, §4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2) (item 3.31);

2.3. Adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas a seguir da planilha de custos e formação de preços do contrato 92/2010-Dirac, por serem indevidas (item 3.27):

a) reserva técnica, conforme jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 3.166/2011-2ª Câmara), uma vez que não se vislumbra justificativa para sua inclusão nos contratos de limpeza e conservação;

b) percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho – RAT, incompatível com aquele constante da GFIP, em desacordo com a Lei 8.212/1991, art. 22, inciso II;

2.4. Adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços dos contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac (itens 3.27 e 3.31).

3. Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, à Fundação Oswaldo Cruz que:

3.1. Antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 92/2010-Dirac, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da produtividade da mão-de-obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, de acordo com o previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (item 3.19);

b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente, de acordo com o previsto no Decreto 2.271/97, art. 2º, inciso II (item 3.19);

c) a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários, de acordo com o previsto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f” (item 3.20);

3.2. Antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 51/2009-Dirac, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) a definição da localização, quantidade e tipo (escala e turno) de todos os postos de trabalho de vigilância, de acordo com o previsto na IN-SLTI 02/2008, art. 49, inciso I (item 3.19);

b) a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f” (item 3.20);

3.3. Em atenção à Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), c/c a Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, o Decreto 2.271/1997, art. 3º, §1º, e a IN SLTI 02/2008, art. 11, nas contratações com vistas a substituir os contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, inclua, nos termos de referência dos editais, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.22);

3.4. Em atenção ao Decreto 7.746/2012, art. 16, elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, 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 (item 3.12);

3.5. Em atenção à IN SLTI 10/2012, art. 12, publique no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado (item 3.12);

3.6. Em atenção à IN SLTI 10/2012, arts. 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável (item 3.12);

3.7. Em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, inciso I, e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação que contemple, particularmente, ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições, fazendo com que os fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente (item 3.14);

3.8. Adote mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação (item 3.14);

3.9. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do contrato 36/2014-Dirac, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado (item 3.17);

3.10. Encaminhe, no prazo de 60 dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *Decisum*, contendo:

a) para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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



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

Secex/RJ, 10 de fevereiro de 2015.

(assinado eletronicamente)

Marcelino Perez Nieto
AUFC – Mat. 2847-9
Coordenador

(assinado eletronicamente)

Mauro Borges
AUFC – Mat. 2851-7
Membro