

## RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 017.635/2014-4

Fiscalização 444/2014

**Relator:** Augusto Sherman Cavalcanti

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Operacional

**Ato originário:** Despacho do Relator constante da peça 6 do TC 016.816/2014-5.

**Objeto da fiscalização:** Governança e gestão das aquisições públicas.

**Ato de designação:** Portarias de Fiscalização/Selog 851, de 14/7/2014 (peça 1) e 855, de 14/7/2014 (peça 2)

**Período abrangido pela fiscalização:** 21/7/2014 a 5/9/2014

**Composição da equipe:** Carlos Renato Araujo Braga – matr. 5048-2 (Supervisor)  
Ítalo P. de A. Figueiredo – matr. 10168-0 (Coordenador)  
Natalia Vieira Sacchi – matr. 10167-2 (Membro)

### DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADA

**Órgão/entidade fiscalizada:** Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)

**Vinculação TCU (unidade técnica):** SecexAdmin

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**Nome:** Celso de Oliveira e Sousa Neto

**Cargo:** Secretário-Geral

**Período:** Desde 15/4/2014

### PROCESSOS CONEXOS

TC 017.599/2014-8 – Consolidação da FOC – Governança e Gestão das Aquisições Públicas – ciclo 2014.

TC 017.637/2014-7, TC 021.928/2014-2, TC 021.934/2014-8 e TC 021.945/2014-4 – Processos referentes às fiscalizações concomitantes realizadas no Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Ministério da Integração Nacional, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e no Superior Tribunal de Justiça, respectivamente.

## 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 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) 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 do TJDFT.

Foram registrados 27 achados de auditoria, sendo que houve achado em nove das onze questões de auditoria aplicadas ao TJDFT, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.

Quanto aos controles de governança das aquisições, foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área 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 gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna e em *accountability*.

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, na estimativa de quantidades de materiais, na definição dos postos de trabalhos, na estimativa de preços, na justificativa para o parcelamento ou não da solução, nos requisitos de qualidade, nos requisitos de sustentabilidade, ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, 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, utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, deficiências em cláusulas editalícias, deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação, ausência de designação formal dos atores da fiscalização, não comprovação da manutenção das condições de habilitação e não desoneração dos contratos em decorrência do plano Brasil maior.

Registraram-se também deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação e nos controles compensatórios dos ajustes contratuais, que teriam por objetivo mitigar riscos decorrentes de deficiências nos demais controles implantados.

Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, além dos normativos em vigor, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições no TJDFT.

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 do TJDFT, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas e a economia de R\$309.455,04.

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi de cerca de R\$ 44 milhões.

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
2.1 DELIBERAÇÃO.....	7
2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO .....	7
2.3 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA.....	7
2.4 METODOLOGIA.....	8
2.5 LIMITAÇÕES.....	11
2.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF).....	11
<b>3. ACHADOS DE AUDITORIA.....</b>	<b>12</b>
3.1 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS OCUPANTES DAS FUNÇÕES-CHAVE DA ÁREA DE AQUISIÇÕES.....	12
3.2 DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE ÉTICA.....	13
3.3 DEFICIÊNCIAS NA LIDERANÇA ORGANIZACIONAL.....	14
3.4 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES.....	15
3.5 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES PARA ÁREA DE AQUISIÇÕES...	16
3.6 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES.....	17
3.7 DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA .....	18
3.8 DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	19
3.9 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS) .....	21
3.10 DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO.....	22
3.11 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DE MATERIAIS.....	23
3.12 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHOS .....	24
3.13 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS.....	26
3.14 DEFICIÊNCIAS NA JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO .....	27
3.15 DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE QUALIDADE.....	28
3.16 AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO.....	29
3.17 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	31
3.18 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	32
3.19 DEFICIÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS .....	33
3.20 UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO.....	34
3.21 DEFICIÊNCIAS EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS .....	35
3.22 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO.....	37
3.23 AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DOS ATORES DA FISCALIZAÇÃO.....	38
3.24 NÃO COMPROVAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO .....	38
3.25 NÃO DESONERAÇÃO DOS CONTRATOS EM DECORRÊNCIA DO PLANO BRASIL MAIOR.....	39
3.26 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.....	40
3.27 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS AJUSTES CONTRATUAIS.....	41
<b>4. COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>	<b>43</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO .....</b>	<b>49</b>
<b>7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>50</b>

## LISTA DE ACRÔNIMOS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Coso	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGS	Órgão Governante Superior
PCFP	Planilha de Custos e Formação de Preços
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 Tecnologia da Informação
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## 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 no objetivo supra a linha de ação treze, descrita a seguir:

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

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

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

6. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições, foram avaliados controles nos 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, conforme informações constantes do TC 016.816/2014-5.

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

9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Selog no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

## 2. Introdução

### 2.1 Deliberação

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

### 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** se executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

14. A abordagem do presente trabalho 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-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

### 2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) 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 pelo TJDFT 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:

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

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

#### 2.4 Metodologia

20. 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”.

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

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

22. 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.

23. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado ao TJDFT o Ofício 1.382/2014-TCU/Selog, de 3/7/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 8).

24. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos Ofícios de Requisição 1-444/2014 e 02-444/2014 (peças 9 e 18).

25. 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 pelo TJDFT.

26. 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.

27. 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.

28. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício 0376/2015-TCU/Selog (peça 47), conforme prevê os parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010. Em resposta, o TJDFT remeteu o Ofício GSG 14.489 (peça 49), cujas considerações foram avaliadas e geraram ajustes no relatório preliminar.

29. 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 49, p. 60) foram incorporadas ao relatório.

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

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

possíveis causas das divergências, entre a situação declarada no questionário e a situação encontrada pela equipe. Para cada questão cuja resposta foi considerada divergente, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Interpretação diversa da apresentada pela equipe de auditoria; 2. Não conhecimento do assunto contido da pergunta; 3. Erro material (marcação errada); 4. Resposta fornecida com base em informação que veio da área imprópria. As causas apontadas pelo gestor foram acostadas aos autos (peça 49, p. 62-63) e servirão de subsídio para que a Selog aperfeiçoe o questionário para os próximos ciclos de levantamento.

32. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios os do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. 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*).

33. 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 desta parte da auditoria, que pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que fundamentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, de forma que se opta, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

34. 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.

35. Desse modo, não há proposta de determinações ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram somente como base para propostas de recomendação. Por exemplo, caso o critério identificado se encontre em uma Instrução Normativa da SLTI, que não é cogente ao TJDFT, utilizou-se o critério para fundamentar uma recomendação.

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

37. 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.

38. Por fim, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura

mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que, nesta auditoria no TJDFT, optou-se pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

#### 2.5 Limitações

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

#### 2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

40. O VRF alcançou o montante de R\$ 44.306.619,60. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 062/2010 (limpeza), 115/2011 (transporte) e 223/2012 (transporte de pessoal), fiscalizados nesta auditoria.

41. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da organização fiscalizada.

### 3. Achados de Auditoria

42. Nesta seção serão apresentados os achados de auditoria de forma agrupada, por questão de auditoria. Para cada questão de auditoria foi também incluído um pequeno texto introdutório.

#### Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?

43. 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.

44. 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.

45. 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

46. 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.

47. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, folha 1), o TJDFT declarou que não realiza tal processo.

##### Causas

48. Não identificada pelo gestor.

##### Efeitos/Consequências do achado

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

##### Critérios

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

51. Gespública, item 6.1 – B.

##### Evidências

52. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 10, p. 1).

##### Conclusão da equipe:

53. 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.

54. Registre-se que, mais importante que a formalização do processo de escolha das pessoas para a ocupação dos cargos, é que esta escolha se dê em função das competências necessárias para a execução dos encargos, ponto no qual focaremos a proposta de melhoria.

Proposta de encaminhamento:

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

3.2 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada

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

57. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 2), o TJDFT declarou que não adota tal prática.

Causas

58. Não identificada.

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

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

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

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

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

64. Decreto 6.029/2007, art. 5º.

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

66. Decreto 6.029/2007, art. 7º, §1º.

Evidências

67. Resposta do TJDFT ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 2).

Conclusão da equipe

68. A organização não adota código de ética prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive aos membros da alta administração.

Proposta de encaminhamento:

69. Recomendar ao TJDFT que:

- a) adote um código de ética para orientar a atuação de todos os servidores, empregados e colaboradores, inclusive os membros da alta administração;
- 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.

### 3.3 Deficiências na liderança organizacional

#### Situação encontrada

70. 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, alinhados às estratégias da organização;
- 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 controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

71. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 2), o TJDFT declarou que estabeleceu todos os parâmetros citados acima.

72. Como evidência, solicitada por meio do Ofício 1.382/2014-TCU/Selog, de 3/7/2014 (peça 8), o TJDFT apresentou seu Plano Estratégico Institucional 2010-2016 (peça 11).

73. Entretanto, tal documento não contém objetivos, indicadores e metas **para a função de aquisições**, tampouco mecanismos de controle do alcance das metas **da função de aquisições**.

74. O plano apresentado traz objetivos e indicadores para organização como um todo, sem fazer referência específica à função de aquisições.

75. Registre-se que não se espera que os objetivos das aquisições sejam concebidos de forma autônoma, mas, sim, alinhados aos objetivos da organização, uma vez que as aquisições são meios para a implementação das políticas públicas, razão da existência das organizações públicas.

#### Causa

76. Não identificada.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

#### Critérios

78. Gespública, itens 1.6 e 2.2.

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

#### Evidências

80. Plano Estratégico 2010-2016 do TJDFT (peça 11), encaminhado por meio do Ofício SEG 25831/2014, de 11/7/2014 (peça 12).

#### Conclusão da equipe

81. O TJDFT não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas.

#### Proposta de encaminhamento

82. Recomendar ao TJDFT 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.

#### Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?

83. 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.

84. 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 dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);
- b) Há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;
- c) Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.

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

#### 3.4 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

##### Situação encontrada

86. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a alta administração da organização aprovou e publicou diretrizes para as aquisições da organização (peça 10, p. 2-3). Dentre as diretrizes pesquisadas, serão tratadas neste relatório as seguintes:

- 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 estoques;
- c) política de compras conjuntas.

87. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 2-3), o TJDFT declarou que não estabeleceu estratégias de terceirização, política de estoques e política de compras conjuntas.

##### Causas

88. Ausência de orientação (peça 49, p. 60);

89. Pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 49, p. 60).

##### Efeitos/Consequências do achado

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

##### Critérios

91. Gespública, item 2.1.

### Evidências

92. Resposta do TJDFT ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 2).

### Conclusão da equipe

93. O TJDFT 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 estoques;
- c) política de compras conjuntas.

### Proposta de encaminhamento

94. Recomendar ao TJDFT que estabeleça diretrizes para área de aquisições, incluindo:

- a) estratégia de terceirização;
- b) política de estoques;
- c) política de compras conjuntas.

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

#### Situação encontrada

95. 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.

96. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 3), o TJDFT declarou que haveria tais normativos internos.

97. Como evidência citou o art. 303 do Regimento Interno do TJDFT (peça 37, p. 77-79) e as Portarias GPR 1105/2012 (peça 38) e GPR 1415/2013 (peça 39).

98. Porém, o art. 303 do Regimento Interno do TJDFT estabelece atribuições administrativas gerais do presidente da organização, sem referência às suas competências e responsabilidades no tocante aos processos de aquisições.

99. Já as portarias citadas acima trazem procedimentos para a aplicação de penalidades previstas nos artigos 86 a 88 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como no artigo 7º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.

#### Causas

100. Não identificada.

#### Efeitos/Consequências do achado

101. Falta de envolvimento formal da alta administração nas decisões relativas às aquisições (efeito potencial).

#### Critérios

102. Ifac (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), item 084;

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

### Evidências

104. Portarias GPR 1105/2012 e GPR 1415/2013 (peças 38 e 39);

105. Regimento Interno do TJDFT (peça 37).

Conclusão da equipe

106. O TJDFT não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

Proposta de encaminhamento

107. Recomendar ao TJDFT que estabeleça em normativos internos:

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

Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?

108. 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.

109. 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 essa gestão é realizada;

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

c) A função de auditoria interna está estabelecida e atua segunda as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de cogestão.

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

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

3.6 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

111. 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.

112. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 3), o TJDFT declarou que:

a) a alta administração 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) elaborou plano de ação para realizar gestão de riscos das aquisições.

113. Como evidência, solicitada por meio do Ofício 1382/2014-TCU/Selog, de 3/7/2014 (peça 8), o TJDFT apresentou o Regimento Interno Administrativo da Secretaria do TJDFT, capítulo IV - Criação Comitê de Análise Prévia e seu art. 47 (peça 15, p. 15-16).

114. Entretanto, tal documento não estabelece diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições e nem um plano de ação para realizar gestão de riscos.

115. O capítulo IV do Regimento Interno dispõe sobre o Comitê de Análise Prévia, responsável por realizar juízo inicial de legalidade e conveniência dos pedidos de contratação, não fazendo qualquer referência a gerenciamento de riscos.

116. Já o art. 47 do Regimento dispõe que as contratações serão iniciadas com o respectivo estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade de desenvolvimento, contratação e manutenção, não fazendo qualquer referência a gerenciamento de riscos.

#### Causas

117. Ausência de orientação (peça 49, p. 60);

118. Pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 49, p. 60).

#### Efeitos/Consequências do achado

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

#### Critérios

120. Gespública, item 1.1 – C.

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

#### Evidências

122. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 3).

123. Regimento Interno Administrativo da Secretaria do TJDF, arts. 47, 50 e 51 (peça 15, p. 14-16).

#### Conclusão da equipe

124. O TJDF 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

125. Recomendar ao TJDF 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.

#### 3.7 Deficiências na função de auditoria interna

##### Situação encontrada

126. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam sobre a função de auditoria interna. Dentre as questões analisadas, as seguintes serão tratadas neste relatório:

- a) a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos, como parte de sua rotina ou mesmo de forma esporádica?
- b) a unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos?

127. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), o TJDF declarou que:

- a) a unidade de auditoria interna emite pareceres em processos de contratações específicos;
- b) a unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos.

128. 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

129. Ausência de orientação (peça 49, p. 60);

130. Pouca cultura com respeito a riscos e controles (peça 49, p. 60).

#### Efeitos/Consequências do achado

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

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

#### Critérios

133. Acórdão 1.074/2009 – Plenário, item 9.1.2.5.

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

#### Evidências

135. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013.

#### Conclusão da equipe:

136. 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.

#### Proposta de encaminhamento:

137. Recomendar ao TJDFT 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) em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Secretaria de Controle Interno, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

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

### 3.8 Deficiências em *accountability*

#### Situação encontrada

138. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com respeito à *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, em sua página na internet, da decisão quanto a 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.

139. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), o TJDFT respondeu SIM para os itens a) e b)

e NÃO para o item c).

140. Como evidência, solicitada por meio do Ofício 01-444/2014, de 6/8/2014 (peça 9), o TJDFT apresentou a Portaria GPR 685/2007, art. 2º (peça 16).

141. Entretanto, tal dispositivo traz a seguinte redação:

Art. 2º O link "TRANSPARÊNCIA" tem por finalidade disponibilizar, à população, informações relativas à execução orçamentária e financeira, aos processos de licitações, contratos, convênios, doações, permissões e ao conteúdo de outros atos praticados pela Administração, para fins de controle social.

142. Como se observa, no dispositivo citado não constam diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet (mas sim para que informações relativas aos processos de licitações e contratos sejam publicadas). De fato, não estão publicados todos os documentos dos processos licitatórios do TJDFT na Internet.

143. No documento encaminhado também não consta determinação para que seja publicada a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo na internet.

#### Causas do achado

144. Não identificada.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

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

#### Critérios

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

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

#### Evidências

149. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 5).

150. Portaria GPR 685/2007, art. 2º (peça 16).

#### Conclusão da equipe

151. 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 na internet.

#### Proposta de encaminhamento

152. Recomendar ao TJDFT 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 à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.
- c) publique na internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

#### Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

153. 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 como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

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

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

### 3.9 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

#### Situação encontrada

156. 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 permite à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

157. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, folha 5), o TJDFT declarou que adota parcialmente a prática.

158. Como evidência, solicitada por meio do Ofício de Requisição 1-444/2014 (peça 9), o TJDFT apresentou o que seria uma minuta de proposta de PLS (peça 17), a qual prevê no item IV – Detalhamento do Plano:

Deverá ser nomeada uma comissão gestora do PLS do TJDFT, para levantamento das melhores práticas de PLS, elaboração, monitoramento do seu compromisso, avaliação contínua dos resultados e revisão periódica de seu conteúdo.

159. Do conteúdo da minuta, em especial do transcrito acima, conclui-se que a minuta é um plano de ação para elaborar o PLS que foi solicitado.

#### Causas do achado

160. Não identificada.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

162. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

#### Critérios

163. Lei 8.666/93, art. 3º *caput*;

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

#### Evidências

165. Minuta de proposta de PLS (peça 17).

#### Conclusão da equipe

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

#### Proposta de encaminhamento

167. Recomendar ao TJDFT que:

a) elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), 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;

- b) publique no seu sítio na internet o PLS aprovado;
- c) estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS.

#### Questões de auditoria Q5 e Q6

168. Não foram registrados achados para as questões de auditoria Q5 e Q6.

#### Questões de auditoria Q7 a Q12

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

#### 3.10 Deficiências no levantamento de mercado

##### Situação encontrada

170. Atualmente, o serviço de transporte de pessoal é realizado por meio de contratação de motoristas terceirizados e com utilização de veículos próprios e de estrutura do TJDFT para manutenção e abastecimento dos carros.

171. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, letra d (peça 18, p. 1), foi solicitado ao TJDFT que informasse se foi realizado estudo para identificar quais soluções existentes no mercado atendiam aos requisitos da contratação de serviços de transporte de pessoal e de carga, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.

172. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014, item II, letra “d” (peça 19, p. 9), o TJDFT informou que não realizou tal estudo.

173. Em entrevista com os gestores, foi informado que se tem discutido internamente outras possíveis soluções para atender à demanda de transporte de pessoas, tais como a locação de veículos.

##### Causa do achado

174. Não realização de estudos técnicos preliminares.

##### Efeitos/Consequências do achado

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

##### Critérios

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

##### Evidências

177. Ofício GSG 30.231/2014, item II, letra “a” (peça 19, p. 9).

##### Conclusão da equipe

178. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas. A equipe de auditoria identificou, a título de ilustração e em caráter preliminar, algumas soluções como:

- a) comprar os veículos, contratar motoristas, contratar fornecimento de combustíveis, contratar serviço de manutenção para a frota e contratar os seguros (provavelmente com fornecedores distintos);
- b) análogo à alternativa “a”, mas com aluguel em vez de compra dos veículos;
- c) análogo à letra “a”, mas usando motoristas próprios, em vez de terceirizados;

d) contratar o serviço de transporte de forma integrada, incluindo o fornecimento de todos os itens da letra “a”, e remunerando a contratada pelo serviço (por exemplo, pagamento por km rodado).

179. Considerando que o TJDFT tem processo de contratação formalizado (Regimento Interno Administrativo da Secretaria, Livro III, peça 15, p. 13), cabe, neste e nos demais achados relativos às questões de contratações, recomendar o seu aperfeiçoamento, mediante inclusão de controles internos em nível de atividade no processo já existente.

#### Proposta de encaminhamento

180. Recomendar ao TJDFT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) 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 ).

181. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 115/2011, 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 (transportar pessoas e cargas 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.

### 3.11 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

#### Situação encontrada:

182. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, letra i (peça 18, p. 1), foi solicitado ao TJDFT que apresentasse estudo realizado para estimar a quantidade de material e de equipamentos constante do Anexo III do Termo de Referência 022/2009 para contratação de serviços de limpeza e conservação - PA 14.758/2009.

183. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014, item I, letra “i” (peça 19, p. 3), o TJDFT informou que não foi formalizado tal estudo e, de forma sintética, explicou como teria sido feito a estimativa solicitada, com base no plano de expansão da infraestrutura e no consumo registrado para os últimos 6 meses do contrato que precedeu o atual.

184. Porém, não obstante as informações prestadas, não foram apresentados documentos que comprovem a realização de um estudo técnico para estimar a quantidade de material e de equipamentos utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação do TJDFT.

#### Causas do achado

185. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Utilização das especificações de outras contratações sem análise crítica.

#### Efeitos/Consequências do achado

186. Superfaturamento devido ao superdimensionamento de materiais na contratação que não são utilizados na execução do contrato de limpeza (potencial);

187. Execução dos serviços de limpeza com qualidade inadequada pela subestimativa do material necessário (potencial).

#### Critérios

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

#### Evidências

189. Ofício GSG 30.231/2014, item I, letra “i” (peça 19, p. 3).

#### Conclusão da equipe

190. A organização não realizou estudo para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação. Ainda que não haja remuneração pelo consumo de materiais no contrato, a deficiência na estimativa causa impactos no preço contratado.

#### Proposta de encaminhamento

191. Recomendar ao TJDFT 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 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.

192. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 62/2010, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

- a) o estudo e definição da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de limpeza.

### 3.12 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

#### Situação encontrada

193. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, letras g e h (peça 18, p. 1), foi solicitado ao TJDFT que apresentasse:

- a) documento que define o tamanho das áreas internas e externas dos prédios a serem objeto dos serviços de limpeza e conservação;
- b) estudo realizado para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação.

194. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014 (peça 19, p. 3), o TJDFT informou que:

- a) à época da licitação, não havia estudo que materializasse de forma terminativa as áreas externas e internas dos prédios.
- b) não foi formalizado estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação, mas teria sido feita uma análise para o estabelecimento dos índices, sem, entretanto, juntar memórias de cálculo que evidenciassem a informação.

195. Portanto, a definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza e a produtividade da mão de obra utilizada na prestação dos serviços de limpeza não estão suportadas por documentação técnica.

196. No tocante ao contrato de vigilância armada e desarmada, foi definido um posto de trabalho de supervisor 44h semanais (peça 22, p. 16, item 11.1.4), ao custo mensal inicial contratado de R\$4.899,28, cujas atribuições não estão estabelecidas no termo de referência.

197. Questionado, o TJDFT informou que este posto vem desempenhando as funções de preposto da contratada (peça 22, p. 10, alínea c), o que constitui indício de ato de gestão antieconômico, visto que as atividades de preposto são encargos da contratada remunerados no BDI do

contrato. Encaminhamento para este ponto será proposto no achado conexo 3.23 - Ausência de designação formal dos atores da fiscalização.

#### Causas do achado

198. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

#### Efeitos/Consequências do achado

199. Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário, com consequente ato de gestão antieconômico (potencial).

#### Critérios

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

201. Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso II;

202. IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único e art. 49, inciso I.

#### Evidências

203. Ofício GSG 30.231/2014, item I, letras “g” e “h” (peça 19, p. 2-3).

204. Termo de Referência 84/2012, item 11.1.4 (peça 22, p. 16).

#### Conclusão da equipe

205. A organização não realizou estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação.

206. A definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza não está suportada por documentação técnica.

207. As atribuições do posto de trabalho de supervisor 44h semanais do contrato de vigilância não foram definidas, sendo ele utilizado para desempenhar as funções de proposto da contratada.

#### Proposta de encaminhamento

208. Recomendar ao TJDFT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente inclua os seguintes controles internos 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;

209. Recomendar ao TJDFT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente 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 de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

210. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 62/2010, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, 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, à semelhança do 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 planta do prédio ou documento técnico equivalente.

211. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes

da eventual prorrogação do Contrato 223/2012, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de:

- a) definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I.

### 3.13 Deficiências na estimativa de preços

#### Situação encontrada

212. A organização respondeu, no Questionário do Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – Ciclo 2013, que não adota procedimento padronizado para elaboração de estimativas de preços (peça 10, questões F.6 e F.7).

213. Da análise do processo administrativo PA 14.758/2009 (limpeza), constatou-se que as pesquisas de preços realizadas pela organização se restringiram aos materiais e insumos utilizados na prestação dos serviços de limpeza, ou seja, não foram pesquisados os custos de mão de obra, conforme descrito no Anexo IV do projeto básico (peça 26, p.1).

214. Os outros custos que compõem o preço final da contratação foram definidos pela própria organização diretamente na planilha de custos e formação de preços, inclusive os percentuais de lucro da contratada e de despesas administrativas, sem que fosse realizada uma consulta ao mercado para verificar se os valores estimados estavam adequados.

215. A mesma situação foi verificada quando da análise do PA 03.823/2012 (vigilância), cuja pesquisa de mercado também se limitou aos materiais e equipamentos utilizados na prestação do serviço (peça 26, p. 2-68).

#### Causas do achado

216. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

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

#### Critérios

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

220. Acórdão 4.695/2012-Plenário, item 9.2.6.3.

#### Evidências

221. Anexo IV do Projeto Básico (peça 26, p. 1).

222. Pesquisa de preços para materiais e equipamentos de segurança (peça 26, p. 2-68).

#### Conclusão da equipe

223. A organização realizou uma pesquisa de preços inadequada para contratação de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

#### Proposta de encaminhamento

224. Recomendar ao TJDFT 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, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;
- b) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação,

juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

### 3.14 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

#### Situação encontrada

225. Não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar as contratações dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada. Cada uma dessas contratações foi realizada pelo TJDFT para atender a todas as localidades distribuídas pelo Distrito Federal, sem considerar a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou outro critério de parcelamento.

226. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, item a (peça 18, p. 1), foi solicitado ao TJDFT que apresentasse justificativa para o não parcelamento dos objetos dos Contratos 062/2010 (limpeza e conservação), 115/2011 (transporte de pessoal e de cargas) e 223/2012 (vigilância armada).

227. Quanto ao contrato de limpeza, por meio do Ofício GSG 30.231/2014, alínea I-a (peça 19, p. 1-2), o TJDFT informou que existiam obstáculos para o fracionamento que abarcasse a subdivisão por localidades, porém tais informações não constam nos autos dos respectivos processos.

228. Além disso, os argumentos apresentados, em princípio, não se sustentam, pois:

a) Não há evidências de que houve redimensionamento do índice de produtividade (peça 19, p.2, item 1), conforme se descreveu no achado 3.12;

b) O parcelamento do objeto em vários contratos não necessariamente onera a gestão contratual, como afirma o TJDFT (peça 19, p.2, item 2), visto que, para as mesmas instalações, se for economicamente viável, fiscalizar, por exemplo, dois contratos de limpeza pode trazer ônus equivalente a fiscalizar um único contrato;

c) No caso de contratação de mais de uma empresa para o mesmo tipo de serviço não haveria problemas para o TJDFT se as empresas pagassem salários distintos aos seus funcionários (peça 19, p.2, item 3), cabendo a administração dos colaboradores à contratada, e não à contratante.

229. Quanto aos contratos de vigilância, por meio do Ofício GSG 30.231/2014, alínea III-a (peça 19, p. 9), o TJDFT informou que o parcelamento possuiria as seguintes inconveniências: I - falta de padronização dos serviços; II - necessidade de arcar com um número maior de prepostos; III - aumento do custo operacional das empresas; IV - aumento considerável de custos para administração gerir esses contratos.

230. No tocante ao não parcelamento dos serviços de transporte, os argumentos apresentados pelo TJDFT foram basicamente os mesmos, conforme Ofício GSG 30.231/2014, alínea II-a (peça 19, p. 6).

231. Sobre esses últimos argumentos, cabe registrar que: I - a padronização dos serviços pode ser alcançada por uma adequada descrição do objeto e que ela é função do termo de referência e da forma de fiscalização dos contratos e não das características da contratada; II - o aumento do custo dos prepostos não é garantido, pois ele pode ser diluído pela empresa em outros contratos que detenha na mesma localidade, por exemplo; III - da mesma forma que o preposto, tal aumento não é garantido, pois para esse tipo de contrato, a quantidade de equipamentos é função direta da quantidade de postos; IV - o parcelamento não onera necessariamente a gestão contratual, visto que, para as mesmas instalações, fiscalizar, por exemplo, dois contratos menores pode trazer ônus equivalente a fiscalizar um único contrato maior.

232. Além disso, eventuais aumentos de custos operacionais poderiam ser compensados pela redução dos preços devido ao aumento da competitividade da licitação decorrente de um maior número de empresas habilitadas a prestar os serviços.

233. Do exposto, observa-se que a opção pelo não parcelamento dos serviços citados não se deu com base em avaliação técnica completa, considerando os seguintes aspectos previsto na Lei

8.666/1993, art. 23, §1º: 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?

#### Causas do achado

234. Ausência de estratégia de terceirização (achado 3.4 - Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições).
235. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.
236. Falta de cultura da organização em analisar possibilidade de parcelamento de um único serviço.

#### Efeitos/Consequências do achado

237. Diminuição da competitividade das licitações (risco potencial).
238. Dependência de uma única contratada para prestar serviços em todas as localizações (efeito real).

#### Crítérios

239. Lei 8.666/93, art. 23, §1º.
240. Lei 9.784/99, art. 2º, inciso VII.

#### Evidências

241. Ofício GSG 30.231/2014, item I, alínea a (peça 19, p. 1-2).
242. Ofício GSG 30.231/2014, item II, alínea a (peça 19, p. 6).
243. Ofício GSG 30.231/2014, item III, alínea a (peça 19, p. 9).

#### Conclusão da equipe

244. A organização não realizou estudos para avaliar o parcelamento ou não das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.
245. Registre-se que esta equipe não está afirmando que os objetos deveriam ser parcelados, mas sim que compete ao gestor realizar o estudo para avaliar a possibilidade, ou não, do parcelamento.

#### Proposta de encaminhamento

246. Recomendar ao TJDFT 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 atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

#### 3.15 Deficiências nos requisitos de qualidade

##### Situação encontrada

247. Da análise das contratações decorrentes dos Termos de Referência 22/2009 (peça 21) e 84/2012 (peça 22), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.
248. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente pela contratada e caracteriza a contratação como fornecimento de mão de obra (prática

condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II).

#### Causas do achado

249. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

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

252. Caracterização da contratação como fornecimento de mão de obra (efeito real).

253. Caracterização da contratação como intermediação de mão de obra (efeito potencial).

#### CrITÉRIOS

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

255. Decreto 2.271/1997, art. 4º, II.

256. IN-SLTI 2/2008, arts. 11º.

#### Evidências

257. Termo de Referência 22/2009 – Limpeza e conservação (peça 21).

258. Termo de Referência 84/2012 - Vigilância armada e desarmada (peça 22).

#### Conclusão da equipe

259. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada e, conseqüentemente, não vinculou os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

260. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 36, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 34, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 35, p. 53-63).

#### Proposta de encaminhamento

261. Recomendar ao TJDFT 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) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados;
- b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

#### 3.16 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

#### Situação encontrada

262. Da análise dos Contratos 62/2010 (limpeza), cláusula vigésima segunda (peça 23, p. 19) e 223/2012 (vigilância), cláusula décima terceira, parágrafo primeiro (peça 24, p. 19), constatou-se que esses preveem que apenas o executor do contrato (expressão utilizada no TJDFT para designar o fiscal do contrato) procederá à conferência do cumprimento das obrigações prestadas para fins de atestar a nota fiscal apresentada.

263. Não há, portanto, previsão para participação de servidor, que não o executor do contrato,

ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando o previsto na Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”.

264. Registre-se, por esclarecedor, trecho do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, publicado pelo TCU, que descreve a importância dessa segregação de funções (p. 157-159. item 5.2):

5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo. Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4. (...) Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode contar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores (art. 25, inciso III). Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo. É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação. A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário. Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei 4.320/1964, art. 63).

#### Causas do achado

265. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

#### Efeitos/Consequências do achado

266. Fiscal do contrato despense a maior parte do tempo na fiscalização das obrigações acessórias (e.g., encargos trabalhistas e previdenciários) do que das obrigações principais (execução propriamente dita do serviço; potencial), e conseqüente recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

#### Crerios

267. Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a” e “b”.

#### Evidências

268. Cláusula vigésima segunda do Contrato 062/2010 (peça 23, p. 19);

269. Cláusula décima terceira, parágrafo primeiro do Contrato 223/2012 (peça 24, p. 19).

#### Conclusão da equipe

270. A organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que haja segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

#### Proposta de encaminhamento

271. Recomendar ao TDFT 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:

271.1. prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”);

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”).

#### 3.17 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

##### Situação encontrada

272. Em decorrência da obrigatoriedade contida na Resolução-CNJ 169/2013, art. 1º, 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.

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

274. Em que pese esse ponto não acarretar encaminhamento para o TJDFT, ante a obrigatoriedade contida na Resolução-CNJ 169/2013, registra-se este achado para permitir que, na consolidação da FOC, tal tema seja aprofundado.

275. A título ilustrativo, citam-se a seguir algumas alternativas para a fiscalização administrativa, aqui considerada a fiscalização do cumprimento, pela contratada, das obrigações acessórias do contrato, como as 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-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;

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

276. Uma vez que deve haver uma relação custo-benefício favorável na implantação de controles, alternativas estão sendo levantadas nos trabalhos das auditorias da FOC, deixando-se para o relatório de consolidação dos trabalhos proposta de encaminhamento mais robusta.

#### Causas do achado

277. Orientação do CNJ para utilização da conta vinculada (Resolução-CNJ 169/2013, art. 1º).

#### Efeitos/Consequências do achado

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

279. Fiscal do contrato pretere a fiscalização da execução do objeto em detrimento da fiscalização das obrigações acessórias (potencial).

#### CrITÉRIOS

280. Princípio da eficiência.

281. Decreto-Lei 200/1967, art. 14.

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

#### Evidências

283. Contrato 62/2010, cláusula vigésima quinta (peça 23, p. 22).

284. Contrato 223/2012, cláusula vigésima (peça 24, p. 24).

#### Conclusão da equipe

285. Ante os comandos da Resolução CNJ 169/2013, a organização não realizou estudo para avaliar alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância.

#### Proposta de encaminhamento

286. Ante a obrigatoriedade prevista na Resolução CNJ 169/2013, art. 1º, deixa-se de fazer proposta de encaminhamento neste relatório, o que poderá ser considerado pela Selog quando da consolidação dos trabalhos desta FOC.

#### 3.18 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira

#### Situação encontrada

287. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, letra b (peça 18, p. 1), foi solicitado ao TJDFR que apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos Editais 22/2009, 08/2011 e 04/2012.

288. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014, I-b, II-b e III-b (peça 19, p. 2, 6-8 e 10), o TJDFR informou, em síntese, que transpassou os dispositivos legais para os editais de licitação.

289. Tal situação leva ao risco de 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 indevida da competitividade da licitação.

#### Causas do achado

290. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Falta de cultura de gestão de riscos.

#### Efeitos/Consequências do achado

291. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (potencial).

292. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

#### CrITÉRIOS

293. Princípio da eficiência.

294. Decreto-Lei 200/1967, art. 14.  
295. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

#### Evidências

296. Ofício GSG 30.231/2014, item I, alínea b (peça 19, p. 2).  
297. Ofício GSG 30.231/2014, item II, alínea b (peça 19, p. 6-8).  
298. Ofício GSG 30.231/2014, item III, alínea b (peça 19, p. 10).

#### Conclusão da equipe

299. 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

300. Recomendar ao TJDFT 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 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

#### 3.19 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

##### Situação encontrada

301. Da análise do processo administrativo PA 14.758/2009, constatou-se que na contratação dos serviços de limpeza e conservação:

- a) não foi fixado preço máximo para o custo dos materiais de limpeza (peça 21, p. 14);  
b) o preço total dos materiais proposto (peça 23, p. 30-46) foi aceito mesmo estando acima do que foi cotado na fase de pesquisa de preços e utilizados na planilha de custos de referência (peça 41).

302. Considerando os valores dos insumos “materiais individuais”, “materiais de limpeza” e “equipamentos permanentes” (item III da PCFP) de cada posto e a quantidade de postos contratados, a diferença a maior foi de R\$11.205,53 (valor contratado de R\$109.571,88, menos valor pesquisado de R\$98.366,35) por mês (peça 40).

303. Os materiais de limpeza foram incluídos como itens do posto de trabalho, e tal situação traz riscos de jogo de planilha, visto que o acréscimo de trabalhadores acarreta aumento linear dos custos de insumos, os quais já foram aceitos pela organização em valores superiores ao praticado no mercado.

##### Causas do achado

304. Deficiências na estimativa de preços.

##### Efeitos/Consequências do achado

305. Sobrepreço do valor total do contrato (efeito potencial).  
306. Ocorrência de jogo de planilha (efeito potencial).

##### Critérios

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

##### Evidências

308. Termo de Referência 22/2009, item 18 (peça 21, p. 14).

- 309. Planilha de referência de preços (peça 41).
- 310. Planilha custos e formação de preços da proposta vencedora (peça 23, p. 30-42).
- 311. Memória de cálculo do custo mensal dos materiais (peça 40).

#### Conclusão da equipe

312. A organização não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, o que ocasionou a aceitação de preços desses insumos por valores acima do que foi estimado.

#### Proposta de encaminhamento

313. Recomendar ao TJDFT 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 mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

#### 3.20 Utilização de pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico

##### Situação encontrada

314. Da análise do processo administrativo PA 14.758/2009, constatou-se que a organização utilizou o pregão presencial em detrimento do eletrônico para contratação de serviços de limpeza e conservação (peça 21, p. 1).

315. As justificativas apresentadas à época (peça 28, p. 2) consideraram o prazo exíguo para contratação, a complexidade da execução dos serviços, a materialidade do contrato e uma alegada insegurança do no que tange à possibilidade de comparecimento de empresas inidôneas ao certame, sem fazer qualquer referência a aspectos que **inviabilizassem** a utilização da modalidade eletrônica.

##### Causas do achado

316. Crença de que o pregão presencial é mais seguro que o eletrônico.

##### Efeitos/Consequências do achado

- 317. Redução da competição entre os licitantes e contratação por valores superiores (potencial).
- 318. Redução da transparência da licitação, em relação à forma eletrônica (real).
- 319. Conluio entre os licitantes (efeito potencial).

##### Critérios

- 320. Princípio da eficiência.
- 321. Acórdão 1.099/2010-TCU-Plenário, item 9.4.
- 322. Acórdão 2.368/2010-TCU-Plenário, item 9.2.

##### Evidências

- 323. Termo de Referência 22/2009 (peça 21, p. 1);
- 324. Projeto Básico (peça 28, p. 2).

##### Conclusão da equipe

325. A organização utilizou o pregão presencial em detrimento do eletrônico para contratação de serviços de limpeza e conservação, sem justificativa para a **inviabilidade** da utilização do pregão eletrônico, constituindo-se em potencial ato de gestão antieconômico, conforme já alertado a órgãos do judiciário por meio do Acórdão 1.099/2010-TCU-Plenário, item 9.4 e do Acórdão 2.368/2010-TCU-Plenário, item 9.2.

### Proposta de encaminhamento

326. Dar ciência ao TJDFE sobre a seguinte impropriedade/falha, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) a realização, na forma presencial, de licitação na modalidade pregão, conforme consta do PA 14.758/2009, sem a demonstração da inviabilidade de realizar o procedimento na forma eletrônica, afronta o princípio constitucional da eficiência e a jurisprudência majoritária do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.099/2010-Plenário e 2.368/2010-Plenário, e não será mais considerada de boa-fé por este Tribunal.

### 3.21 Deficiências em cláusulas editalícias

#### Situação encontrada

327. No edital para contratação dos serviços de limpeza e conservação (Termo de Referência 22/2009; peça 21), foram feitas as seguintes constatações:

- a) exigência de vistoria prévia nas suas instalações como condição para participação das licitantes no certame;
- b) vedação à soma de atestados de capacidade técnica-operacional;
- c) exigência que o serviço fosse iniciado em até 24 horas após a emissão da ordem de serviço;
- d) definição, pela contratante, do salário a ser pago aos empregados terceirizados.

328. Já no Edital 84/2012 (peça 22, p. 25-135) para contratação de serviços de vigilância armada e desarmada, outras constatações foram feitas:

- a) exigência de que o serviço fosse iniciado em até dois dias após a ordem de serviço;
- b) previsão de pagamento, ao final do contrato, de 23,33% do valor da remuneração mensal, a título de aviso prévio trabalhado, mesmo essa parcela sendo provisionada mensalmente como item da planilha de custos e formação de preços (PCFP) da contratada.

329. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014, foi solicitado ao TJDFE que apresentasse as justificativas para as constatações acima (peça 19, p. 1, itens j e f), uma vez que constituem práticas, em geral, condenadas pelo TCU por se tratar de condições que geram restrição indevida à competição, de ingerência indevida na gestão da contratada ou de potencial pagamento em duplicidade.

330. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014, o TJDFE informou que:

- a) a vistoria prévia se baseou na redação dos art. 15 e 19 da IN-SLTI 2/2008, então em vigor na época, na falta de padronização das edificações do TJDFE e na insegurança então existente no mercado de terceirização (peça 19, p. 3-4, alínea j, item I);
- b) à época da licitação, não havia entendimento pacificado do TCU sobre a vedação à soma de atestados; que a natureza continuada e essencial do serviço justificaria o estabelecimento de prazo de 24 horas para início da prestação; e que o estabelecimento do salário como sendo o piso da categoria visaria a evitar o encaminhamento de propostas que comprometessem o pagamento do piso salarial aos terceirizados (peça 19, p. 4, alínea j, item II);
- c) a exigência relativa ao prazo de 24 horas para início da prestação do serviço se deu pela natureza essencial que caracteriza a contratação (peça 19, p. 5, alínea j, item III);
- d) a remuneração dos terceirizados visou a assegurar o que estabelece a IN-SLTI IN-2/2008 e evitar o encaminhamento de propostas que comprometessem o piso salarial estabelecido na respectiva Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (peça 19, p. 5, alínea j, item IV);
- e) a inclusão de dois dias para o início da prestação do serviço decorreu da necessidade de não interrupção da atividade pública (peça 19, p. 14, alínea f).

331. Quanto à exigência de vistoria prévia e à vedação a soma de atestados, os argumentos do TJDFE são procedentes. Porém, as outras constatações permanecem visto que: I – o adequado

planejamento da contratação, com a finalização da licitação antes do término do contrato em vigor à época, permitiria que a empresa vencedora se mobilizasse em prazo razoável para iniciar os serviços; II – para garantir que a contratada não remunerasse seus colaboradores com salário inferior ao piso da categoria, bastaria informar no edital que não se aceitariam salários inferiores ao previsto na Convenção Coletiva de Trabalho.

332. No tocante ao pagamento, ao final do contrato, de 23,33% do valor da remuneração mensal, a título de aviso prévio trabalhado, mesmo essa parcela sendo provisionada mensalmente como item da PCFP, tal situação foi relatada em reunião aos gestores, que informaram a adoção de providências com vistas a aditar o contrato de forma a excluir tal obrigação.

#### Causas do achado

333. Desconhecimento das consequências desse tipo de cláusulas.

#### Efeitos/Consequências do achado

334. Restrição indevida à competição, por (potencialmente):

a) privilegiar a empresa que já está prestando o serviço, no caso de contratos de duração continuada, pois ela já tem os funcionários contratados.

335. Ingerência indevida na gestão da contratada ao fixar valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados (efeito real).

336. Pagamento em duplicidade de parcela já provisionada (efeito potencial).

#### Crítérios

337. Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I e art. 30;

#### Evidências

338. Termo de Referência 22/2009, item 13.4 (peça 21, p. 32);

339. Termo de Referência 22/2009, item 24.1 (peça 21, p. 40);

340. Termo de Referência 04/2012, item 9.3, letra e) (peça 22, p. 36);

341. Edital 084/2012, item 3 do Capítulo OBSERVAÇÕES IMPORTANTES (peça 22, p. 82).

342. Planilha de custos e formação de preços da proposta vencedora (peça 22, p. 71).

#### Conclusão da equipe

343. Houve deficiências na definição das cláusulas editalícias para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

344. Registre-se, em especial, que, uma vez que os contratos de limpeza e vigilância devem ser pagos por resultados (ver achado 3.15 – deficiências nos requisitos de qualidade), a fixação de piso salarial nos editais afronta a jurisprudência do TCU sobre o tema, consolidada no Acórdão 614/2008-Plenário (Ministro Relator Augusto Sherman) nos seguintes termos:

9.3.3.2. é vedada a fixação de piso salarial para serviços que devem ser medidos e pagos por resultados;

345. Com respeito ao potencial pagamento em duplicidade, a fim de incluir este ponto no futuro monitoramento, além de dar ciência propor-se-á determinação.

#### Proposta de encaminhamento

346. Dar ciência ao TJDFT que:

a) as cláusulas 13.4, constante do Edital 22/2009, e 9.3.e, constante do Edital 04/2012, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço em 24 horas e dois dias, respectivamente, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos

serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I;

b) a cláusula 24.1, constante do Edital 22/2009, contendo a fixação de valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados, constitui-se intervenção indevida na contratada, e afronta o princípio da eficiência e a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I, além de contrariar a jurisprudência desta Corte sobre o tema, contida no Acórdão 614/2008-Plenário, 9.3.3.2, uma vez que os serviços de limpeza devem ser pagos por resultado;

c) o item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 08/2011, contendo a previsão de pagamento, ao final do contrato, de valor fixo relativo ao aviso prévio trabalhado, quando ele já foi provisionado ao longo da execução contratual, afronta ao princípio da economicidade.

347. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 66, abstenha-se de efetuar, ao final do Contrato 223/2012, com vencimento previsto para 27/09/2017, pagamento à contratada relativo a aviso prévio trabalhado, conforme disposto no item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 08/2011, tendo em vista que tal parcela já foi provisionada mensalmente ao longo da execução contratual, informando ao TCU, em 30 dias após o final do contrato, as medidas adotadas.

### 3.22 Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação

#### Situação encontrada

348. Da análise dos Editais 22/2009 (limpeza) e 84/2012 (vigilância), constatou-se que 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.

349. Os itens 34.1 e 34.3 do Edital 22/2009 (peça 21, p. 49-50) e o item 32.1 do Edital 84/2012 (peça 22, p. 63) 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 das condutas de empresas aventureiras que retardam a conclusão dos procedimentos licitatórios.

#### Causas do achado

350. Falta de cultura da administração pública em apenar empresas nessa fase da licitação.

#### Efeitos/Consequências do achado

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

#### Critérios

352. Princípios da proporcionalidade e prudência.

#### Evidências

353. Edital do Pregão 22/2009, itens 34.1 e 34.3 (peça 21, p. 49-50).

354. Edital do Pregão Eletrônico 84/2012, item 32.1 (peça 22, p. 63).

#### Conclusão da equipe

355. 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, o que, na prática, dificulta aplicar essas penalidades e, por consequência, não se inibem as condutas que retardam o procedimento licitatório do pregão.

#### Proposta de encaminhamento

356. Recomendar ao TJDFT 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.

### 3.23 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

#### Situação encontrada

357. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014 (peça 18, p. 1, item c), foi solicitado ao TJDFT que apresentasse documentos de designação dos prepostos das contratadas para representá-las na execução dos Contratos 062/2010 e 223/2012, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

358. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014, o TJDFT informou que (peça 19, p. 2, alínea c), para o contrato de limpeza, a organização oficiou à contratada para formalizar a designação do preposto à época da execução da auditoria. Já para o contrato de vigilância, informou (peça 19, p. 10, alínea c) que o supervisor 44h previsto na PCFP cumpre a função de preposto, o qual também foi designado formalmente à época da execução da auditoria.

359. No caso do contrato de vigilância, a utilização de empregado terceirizado, vinculado ao contrato, como preposto para representar a contratada, não é a solução adequada, visto que as atribuições de preposto são diferentes daquelas definidas para os terceirizados e, para desempenhá-las, o preposto não precisa estar dedicado exclusivamente ao contratante. Caso o ocupante de um posto de trabalho esteja designado como preposto, tomaria parte do seu tempo executando as atividades administrativas do preposto, e não executaria as atividades acometidas ao posto que ocupa.

360. Além disso, este é um custo já coberto pelas despesas indiretas incluídas no BDI, e que, por isso, não necessita de um posto de trabalho exclusivo.

#### Causas do achado

361. Deficiência no processo de gestão do contrato.

#### Efeitos/Consequências do achado

362. Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar a contratada (real).

#### Critérios

363. Lei 8.666/93, art. 68.

#### Evidências

364. Ofício GSG 30.231/2014, item I, alínea c (peça 19, p. 2).

365. Ofício GSG 30.231/2014, item III, alínea c (peça 19, p. 10).

#### Conclusão da equipe

366. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual.

#### Proposta de encaminhamento

367. Recomendar ao TJDFT 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) exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual.

368. Determinar ao TJDFT, com fulcro na Lei 8.666/1993, art. 68, que oficie a empresa contratada por meio do Contrato 223/2012, para que designe formalmente um preposto, o qual não poderá ser um terceirizado vinculado a essa contratação, informando ao TCU, em 30 dias, as medidas

adotadas.

### 3.24 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

#### Situação encontrada

369. Da análise do processo administrativo PA 03.823/2012 (vigilância), constatou-se que a organização não verificou, a cada prorrogação do contrato, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas, à época da licitação.

370. As verificações a cada prorrogação (peça 33) limitaram-se a comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista da empresa contratada e as penalidades registradas no SicaF, não abrangendo outros requisitos de qualificação exigidos no edital, tais como os dispostos nos itens 7.7, alíneas c), d), e) e f) (peça 22, p. 33-34).

#### Causas do achado

371. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato.

372. Falta de cultura da organização em fazer tal avaliação previamente às prorrogações contratuais.

#### Efeitos/Consequências do achado

373. A contratada não tem condições operacionais para manter a execução do contrato (potencial).

#### Crítérios

374. Lei 8.666/93, art. 55, XIII.

#### Evidências

375. Despachos da administração (peça 33).

#### Conclusão da equipe

376. A organização não verificou, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação.

#### Proposta de encaminhamento

377. Recomendar ao TJDFT 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) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

### 3.25 Não desoneração dos contratos em decorrência do Plano Brasil Maior

#### Situação encontrada

378. O Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, determinou ao CNJ que orientasse os órgãos sob sua orientação a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação aplicável (Lei 12.546/2011, art. 7º; Decreto 7.828/2012, art. 2º).

379. Por meio do Ofício de Requisição 2-444/2014 (peça 18, p. 1, item I), foi solicitado ao TJDFT que informasse as medidas adotadas pelo órgão para o cumprimento do Acórdão 2.859/2013 - Plenário.

380. Por meio do Ofício GSG 30.231/2014 (peça 19), o TJDFT encaminhou à equipe o processo

administrativo PA 20.229/2013, o qual contém as medidas já adotadas pelo órgão para o cumprimento do referido acórdão.

381. A partir da análise do respectivo PA, verificou-se que o TJDFT iniciou medidas para cumprir a orientação do CNJ, mas ainda se encontra em apuração a definição de quais os contratos serão objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011. Impende registrar que as medidas já adotadas até o momento da realização da auditoria ocasionaram a revisão de dois contratos, gerando uma economia anual de R\$1.340.865,24 (peça 32, p. 2).

#### Causas do achado

382. Grande quantidade de contratos a serem analisados no âmbito da organização.

#### Efeitos/Consequências do achado

383. Pagamento a maior por serviços executados por empresas abrangidas pela desoneração fiscal (efeito real).

#### Crítérios

384. Lei 12.546/2011, art. 2º.

385. Decreto 7.828/2012, art. 2º.

386. Lei 8.666/1993, art. 65, §5º.

387. Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1.

388. Ofício-Circular CNJ 590/2013, de 14/11/2013

#### Evidências

389. Despacho da Secretaria de Orçamento e Finanças do TJDFT (peça 32).

#### Conclusão da equipe

390. A organização ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011. Também não foram prestadas informações sobre como os valores pagos a maior estariam sendo recuperados.

#### Proposta de encaminhamento

391. Determinar ao TJDFT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento as orientações contidas no Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados, a economia (redução de valor contratual) obtida e as providências para reaver os valores pagos a maior.

### 3.26 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação

#### Situação encontrada

392. 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 essa etapa é previsto na legislação e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica na fase interna da licitação.

393. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

394. Em resposta enviada (peça 25), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à emissão de pareceres.

395. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados *ad hoc* (em cada parecer é verificado um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

#### Causas do achado

396. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

397. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

#### Efeitos/Consequências do achado

398. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

#### Critérios

399. Lei 8.666/1993, art. 115.

400. Princípio da eficiência.

#### Evidências

401. Informação prestada pela Assessoria Jurídica Administrativa do TJDFT (peça 25).

#### Conclusão da equipe

402. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação.

#### Proposta de encaminhamento

403. Recomendar ao TJDFT que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão de pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

### 3.27 Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais

#### Situação encontrada

404. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveriam controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de gestão dos contratos, em especial, antes das repactuações. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente à celebração de ajustes.

405. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

406. Em resposta enviada pela assessoria jurídica (peça 25), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à emissão de pareceres.

407. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica antes das repactuações e os pareceres são elaborados *ad hoc*, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com

alto risco de ilegalidade.

Causas do achado

408. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

409. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da consultoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado

410. Não verificação acerca da legalidade de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios

411. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências

412. Informação prestada pela Assessoria Jurídica Administrativa do TJDFR (peça 25).

Conclusão da equipe

413. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais.

Proposta de encaminhamento:

414. Recomendar ao TJDFR que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

#### 4. Comentários do Gestor

415. Nos termos do disposto nos parágrafos 144-146 das “Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União”, aprovadas pela Portaria - TCU 168/2011, o relatório preliminar (peça 43) foi submetido aos comentários, opcionais, dos gestores do TJDFT. Em resposta, foi enviado o Ofício GSG n. 14.489 (peça 49), no qual o TJDFT apresenta comentários acerca dos 27 achados de auditoria descritos no relatório preliminar.

416. De forma geral, os comentários do TJDFT assinalam a intenção de adotar medidas saneadoras para todos os encaminhamentos propostos, não trazendo informações ou documentos que justifiquem uma análise detalhada acerca de cada um deles, com exceção dos itens 3.1, 3.3 e 3.5, comentados a seguir.

417. No item 3.1 (peça 49, p. 1), o TJDFT informa que a designação para os cargos de confiança está localizada na seara da discricionariedade do Administrador e mesmo que não se tenha atualmente ato formal disciplinando a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, o TJDFT sempre tem por conveniente e oportuno designar servidores levando em conta suas competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais, necessárias para o bom desempenho dos trabalhos.

418. Sobre isso, cabe ressaltar que as medidas informadas TJDFT para selecionar os ocupantes das funções-chave da área de aquisições vão ao encontro do proposto no relatório de auditoria (item 55). Entretanto, não foram enviadas evidências para comprovar que tal prática é adotada, motivo pelo qual se mantém a redação contida no relatório preliminar, a fim de que, em futura ação de monitoramento do acórdão que vier a ser proferido, ela possa ser analisada adequadamente.

419. Já no item 3.3 (peça 49, p. 2), o TJDFT informa que foi instituído, por meio da Portaria GPR 621/2014 (peça 49, p. 9-13), o Processo de Gestão de Projetos Estratégicos — PGPE, norteando os objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, sempre alinhados às estratégias de negócio, estabelecendo-se, portanto, indicadores e metas nos processos de aquisição.

420. A Portaria GPR 621/2014 trata sobre a gestão de projetos no âmbito do TJDFT, estabelecendo diretrizes para criação, desenvolvimento e encerramento de projetos estratégicos naquele órgão. Não obstante o avançado estágio do TJDFT em gerenciamento de projetos, observa-se que na portaria citada não há referência a objetivos, indicadores e metas organizacionais para a unidade responsável pelas aquisições, motivo pelo qual se mantém a proposta de encaminhamento contida no relatório preliminar.

421. Por fim, no item 3.5 (peça 49, p. 2), o TJDFT salienta que existe política de delegação de competências para autorização de contratações, prevista na Portaria GPR 761/2014, alterada pela Portaria GPR 1.092/2014 (peça 49, p. 14-17).

422. De fato, os documentos encaminhados pelo TJDFT comprovam a existência de uma política de delegação de competências para autorização de contratações, conforme arts. 1º das portarias GPR 761/2014 e 1092/2014, motivo pelo qual se alterou a redação do achado 3.5, com a consequente exclusão do encaminhamento relativo ao estabelecimento de política de delegação de competências, que passa a trazer a seguinte redação (item 107):

Recomendar ao TJDFT que estabeleça em normativos internos:

- a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, incluindo, mas não apenas, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições.

423. Realizado o ajuste mencionado, e considerando que as análises dos comentários dos OGS não apontaram óbices à conveniência e à oportunidade de implementação das medidas preliminarmente propostas, manter-se-ão todas as outras propostas de encaminhamento inicialmente



formuladas.

## 5. Conclusão

424. A presente fiscalização constituiu uma das vinte 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 no TJDFT estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da Administração Pública Federal informaram sua situação, utilizando-se questionários eletrônicos.

425. Conforme mencionado no item 2.4, os procedimentos referentes à questão de auditoria oito (Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?) não foram executados e, logo, não foram registrados achados de auditoria para essa questão. Para as demais questões de auditoria, foram registrados 27 achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

426. 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).

427. Outro aspecto relevante constatado foi que o TJDFT não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem 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 3.3).

428. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange à estratégia de terceirização, à política de estoques e à política de compras conjuntas, o que não mitiga ocorrências de realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.4).

429. É incipiente a cultura do TJDFT no tocante à gestão de riscos, pois não há diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não há capacitação dos gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não é realizada gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.6).

430. As deficiências da atividade de auditoria interna (item 3.7) é uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas neste relatório, visto que, ao realizar cogestão (e.g., emite pareceres em processos de contratações específicos como parte de sua rotina), pode não executar seu papel, que, à luz das boas práticas sobre o tema (por exemplo, IPPF), é avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização.

431. Em relação à *accountability*, o TJDFT não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet, não publica a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem publica a 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 3.8).

432. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, o TJDFT não realizou, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode ter levado à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.10).

433. No tocante ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza, verificou-se que não

havia um estudo técnico formalizado para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.11), nem para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.12). Além disso, o tamanho das áreas que são objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como: planta do prédio ou laudo de medição (item 3.12).

434. Já em relação ao planejamento da contratação dos serviços de vigilância, verificou-se que as atribuições do posto de trabalho de supervisor 44h semanais não foram definidas no termo de referência, nem sua existência está suportada por justificativa técnica que possa evidenciar a real necessidade do posto (item 3.12).

435. Outra falha observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de uma avaliação por parte da organização acerca do parcelamento ou não dos objetos contratados (item 3.14). Não foram considerados aspectos como valor dos contratos, áreas geográficas atendidas pelos serviços, riscos de inexecução dos contratos resultantes, ampliação da competitividade da licitação, entre outros.

436. O TJDFT também não definiu 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 3.15).

437. Aliado a essa deficiência, verificou-se, também, que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não estão associadas ao objeto principal do contrato, dificultando a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (item 3.21).

438. Já para fase de julgamento da licitação, o TJDFT 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 3.22).

439. Outra constatação foi a não fixação de preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais utilizados nos serviços de limpeza, o que levou o TJDFT a contratar esses insumos por preços superiores àqueles obtidos em pesquisa de mercado realizada na fase interna da licitação, com consequente risco de jogo de planilha (item 3.19).

440. Por sua vez, as deficiências evidenciadas nas estimativas de preço (item 3.13) apontam que o parâmetro utilizado pelo TJDFT para julgar a licitação, em geral, é inadequado.

441. 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.

442. Quanto menos instrumentos de controle houver nessa função, maiores são as chances da ocorrência 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.

443. Sob essa 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 3.6) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.17) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.18), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição ou contratação de empresa sem condições de executar os contratos, respectivamente;

b) as deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.4), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja realizada a análise do

parcelamento ou não das contratações (item 3.14), podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor;

c) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.7), que no TJDFT faz atividades de cogestão, contribui para que o processo de contratação estabelecido pela organização (Regimento Interno Administrativo da Secretaria) tenha fragilidades, como relatadas nos itens 3.10 e seguintes. Segundo as boas práticas (IPPF, por exemplo), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste relatório (itens 31. a 3.9).

444. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TJDFT contribuirá para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

445. Foram registrados 27 achados de auditoria, sendo que houve achado em nove das onze questões de auditoria aplicadas ao TJDFT, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.

446. No tocante a validação das respostas dadas ao questionário do levantamento do perfil de governança das aquisições, verificou-se que houve divergência para 7 (sete) 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 a adota.

447. Um exemplo é a questão C.1 do levantamento, o qual verifica se a Alta Administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições. A organização informou que possui tal prática, porém, quando da auditoria, a equipe constatou que não há, no âmbito da organização, diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições (item 3.6).

448. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (Contrato 062/2010) são consideradas relevantes:

- 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 3.15), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir como o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas);
- b) estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços (item 3.11), com risco de potencial superfaturamento;
- c) o tamanho das áreas que é objeto de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos, tais como: planta do prédio ou laudo de medição (item 3.12), o que gera risco de ato de gestão antieconômico;
- d) estimativas de preço deficientes (item 3.13), indicando que o parâmetro utilizado pelo TJDFT para julgar a licitação foi inadequado.

449. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se determinar ao TJDFT que, em atenção à Constituição Federal (princípio da eficiência), não prorrogue o Contrato 062/2010, promovendo ajustes para todas as falhas registradas neste relatório na futura contratação.

450. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância, são relevantes 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 3.15), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, como as instalações estão sendo “vigiadas”);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.13), indicando que o parâmetro utilizado pelo TJDFE para julgar a licitação foi inadequado.

451. Da mesma forma, ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se determinar ao TJDFE que, em atenção à Constituição Federal (princípio da eficiência), não prorogue o Contrato 223/2012, promovendo ajustes para todas as falhas registradas neste relatório na futura contratação.

452. A fim de aprimorar o Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a equipe de auditoria avaliou a consistência de 51 itens do questionário, registrando divergência entre a situação declarada e a situação encontrada em 7 (sete) itens. O resumo dessa análise, acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores do TJDFE, está documentado (peça 49, p. 62-63) e permite identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidencia a incipiência do tema governança no TJDFE.

453. Considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em muitas organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que, nesta auditoria no TJDFE, optou-se pela não responsabilização de gestores, apesar das falhas identificadas.

454. 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**

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

456. Além disso, espera-se uma economia de R\$309.455,04, referente ao não pagamento de 23,33% do valor mensal do Contrato 223/2012, estipulado à época da auditoria em R\$1.326.425,38, conforme 5º termo aditivo (peça 42, p. 4).

## 7. Proposta de Encaminhamento

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

457.1. Recomendar ao TJDFT, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, ao TJDFT que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

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

457.1.2. adote código de ética formalmente, inclusive avaliando a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas (item 3.2);

457.1.3. promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado (item 3.2);

457.1.4. constitua comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído (item 3.2);

457.1.5. aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética (item 3.2);

457.1.6. estabeleça formalmente (item 3.3):

- 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.

457.1.7. estabeleça diretrizes para área de aquisições, incluindo (item 3.4):

- a) estratégia de terceirização.
- b) política de estoques;
- c) política de compras conjuntas.

457.1.8. estabeleça em normativos internos (item 3.5):

- 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;

457.1.9. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.6);

457.1.10. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.6);

457.1.11. realize gestão de riscos das aquisições (item 3.6);

457.1.12. 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 3.7);

457.1.13. em decorrência da distinção conceitual acima, avalie a necessidade de segregar as atribuições e competências da atual Secretaria de Controle Interno, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna (item 3.7);

- 457.1.14. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização (item 3.7);
- 457.1.15. publique 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 3.8);
- 457.1.16. publique na sua página na internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.8);
- 457.1.17. publique a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.8);
- 457.1.18. elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), 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 3.9);
- 457.1.19. publique no seu sítio na internet o PLS aprovado (item 3.9);
- 457.1.20. estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS (item 3.9);
- 457.1.21. 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 3.10);
  - definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.11);
  - documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.11);
  - definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação (item 3.12);
  - documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.12);
  - definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014 (item 3.13);
  - documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.13);
  - avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: 1) É tecnicamente viável dividir a solução? 2) É economicamente viável dividir a solução? 3) Não há perda de escala ao dividir a solução? 4) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? (item 3.14);
  - avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.18).
- 457.1.22. 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 do termo de referência ou projeto básico:

- a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados (item 3.16);
- b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.16);
- c) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:
  - c.1) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”) (item 3.16);
  - c.2) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”) (item 3.16).
- d) 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 3.19);
- e) 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 3.22);

457.1.23. 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 contratual:

- a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.12);
- b) exija, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual (item 3.23);
- c) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.24).

457.1.24. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (itens 3.26 e 3.27).

457.2. Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, ao TJDF que:

457.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 115/2011, 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 e cargas 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 3.10);

457.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 062/2010 ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, 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, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (item 3.12);
- b) a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente (item 3.12).

457.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 223/2012, ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I (item 3.12).

457.2.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 66, abstenha-se de efetuar, ao final do Contrato 223/2012, com vencimento previsto para 27/09/2017, pagamento à contratada relativo a aviso prévio trabalhado, conforme disposto no item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 08/2011, tendo em vista que tal parcela já foi provisionada mensalmente ao longo da execução contratual (item 3.21);

457.2.5. em atenção a Lei 8.666/93, art. 68, oficie a contratada para designar formalmente outro empregado para desempenhar as funções de preposto do Contrato 223/2012, o qual não poderá ser um terceirizado vinculado a essa contratação (item 3.23);

457.2.6. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 65, §5º e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento ao Acórdão 2.859/2013 – Plenário, item 9.2.1, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida (item 3.25);

457.3. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, ao TJDFT que, ante as graves constatações resumidas nos parágrafos 431 a 434, e ainda considerando as demais falhas expostas ao longo do relatório, adote providências com vistas a não prorrogar os contratos 062/2010 e 223/2012, promovendo ajustes para as falhas registradas neste relatório, por estar em desacordo com a Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade).

457.4. Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, ao TJDFT que encaminhe, no prazo de sessenta 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, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
- b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
- c) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

457.5. Dar ciência ao TJDFT sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenir a ocorrência de outras semelhantes:

- a) o Edital 22/2009, constante do processo administrativo 14.758/2009, contendo realização, na sua forma presencial, de licitação na modalidade pregão, sem a demonstração da inviabilidade de realizar o procedimento na forma eletrônica, afronta o princípio da eficiência e a jurisprudência majoritária do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.099/2010-Plenário e 2.368/2010-Plenário, e não será mais considerada de boa-fé por este Tribunal (item 3.20);
- b) as cláusulas 13.4, constante do Edital 22/2009 e 9.3.e do Edital 84/2012, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço em 24 horas e dois dias, respectivamente, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços, e afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso. I (item 3.21);
- c) a cláusula 24.1, constante do Edital 22/2009, contendo a fixação de valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados, quando o serviço de limpeza e conservação deve ser pago por resultado, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência (item 3.21);
- d) o item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 084/2012,

contendo a previsão de pagamento, ao final do contrato, de valor fixo relativo ao aviso prévio trabalhado, quando ele já foi provisionado ao longo da execução contratual, afronta ao princípio da economicidade(item 3.21).

457.6. Arquivar os presentes autos, nos termos do RITCU, art. 169, V, sem prejuízo de que a Selog monitore a decisão que vier a ser proferida em processo próprio.

Selog, 5 de maio de 2015.

Ítalo Pinheiro de A. Figueiredo  
AUFC-Controlle Externo - 10168-0  
Coordenador

Natalia Vieira Sacchi  
AUFC-Controlle Externo - 10167-2  
Membro