

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 021.938/2014-8

Fiscalização 567/2014

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Operacional

Ato originário: Acórdão 2269-TCU-Plenário constante da peça 16 do TC 016.816/2014-5.

Objeto da fiscalização: Governança e gestão das aquisições públicas.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização/Selog 1157, de 1/9/2014 (peça 1) e 1158, de 1/9/2014 (peça 2)

Período abrangido pela fiscalização: 20/10/2014 a 31/10/2014

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: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

Vinculação TCU (unidade técnica): SeinfraRodovia

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome: Tarcísio Gomes de Freitas

Cargo: Diretor Executivo

Período: De 25/8/2011 a 16/1/2015

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 017.635/2014-4 e TC 021.945/2014-4 – Processos referentes às fiscalizações concomitantes realizadas, pela Selog, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Ministério da Integração Nacional, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios 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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) 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 DNIT.

Foram registrados 36 achados de auditoria, sendo que houve achado em todas as doze questões de auditoria aplicadas ao DNIT, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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, em *accountability*, no mapeamento das competências necessárias à função de aquisições e na capacitação dos servidores da função de aquisições.

Quanto aos controles da gestão das aquisições, constatou-se a inexistência de plano de gestão de logística sustentável (PLS) e deficiências no estabelecimento e adesão a padrões e no processo de planejamento das aquisições.

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, nos requisitos de qualidade, nos requisitos de sustentabilidade, na garantia contratual, nas cláusulas de penalidades, nos critérios de aceitabilidade de preços, em cláusulas editalícias, na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação, a ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, a ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa, a ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços, a ausência de designação formal dos atores da fiscalização, não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual, não comprovação da manutenção das condições de habilitação, fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos e falhas na repactuação.

Registraram-se também deficiências nos controles nos controles compensatórios da seleção do fornecer e dos recebimentos provisório e definitivo, 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 DNIT.

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 DNIT, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas.

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi de cerca de R\$12 milhões.

SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO	6
2.	INTRODUÇÃO	7
2.1	DELIBERAÇÃO	7
2.2	VISÃO GERAL DO OBJETO	7
2.3	OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA	7
2.4	MÉTODO	8
2.5	LIMITAÇÕES	10
2.6	VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF)	10
3.	ACHADOS DE AUDITORIA	11
3.1	DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE SELEÇÃO DOS OCUPANTES DAS FUNÇÕES-CHAVE DA ÁREA DE AQUISIÇÕES	11
3.2	DEFICIÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE RECURSOS HUMANOS DA FUNÇÃO AQUISIÇÕES	12
3.3	DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE ÉTICA	13
3.4	DEFICIÊNCIAS NA LIDERANÇA ORGANIZACIONAL	14
3.5	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES	15
3.6	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS, ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES PARA ÁREA DE AQUISIÇÕES	16
3.7	DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES	18
3.8	DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA	18
3.9	DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
3.10	DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES	20
3.11	INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)	22
3.12	DEFICIÊNCIAS NO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES	23
3.13	DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES DA FUNÇÃO AQUISIÇÕES	23
3.14	PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO <i>AD HOC</i>	25
3.15	DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO E ADESAO A PADRÕES	25
3.16	DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO	26
3.17	DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE QUANTIDADES DE MATERIAIS	28
3.18	DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHOS	29
3.19	DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS	30
3.20	DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE QUALIDADE	31
3.21	DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE	32
3.22	AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	33
3.23	DEFICIÊNCIAS NAS CLÁUSULAS DE PENALIDADE	35
3.24	AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	36
3.25	DEFICIÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS	37
3.26	DEFICIÊNCIAS EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS	38
3.27	PARCELAS INDEVIDAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (PCFP)	39
3.28	DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO	40
3.29	AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO FORMAL DOS ATORES DA FISCALIZAÇÃO	41
3.30	NÃO APLICAÇÃO DE PENALIDADES POR FALHAS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL	41
3.31	DEFICIÊNCIAS NA GARANTIA CONTRATUAL	42
3.32	NÃO COMPROVAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	43
3.33	FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EXECUTADA SEM AVALIAÇÃO DE RISCOS	44
3.34	FALHAS NA RE Pactuação	45
3.35	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DA SELEÇÃO DO FORNECEDOR	46
3.36	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	47
4.	COMENTÁRIOS DO GESTOR	49
5.	CONCLUSÃO	51
6.	BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO	55
7.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	56

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>
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IN	Instrução Normativa
IPPF	Estrutura Internacional de Práticas Profissionais.
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGS	Órgão Governante Superior
PLS	Plano de Gestão de Logística Sustentável
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
Secex	Secretaria de Controle Externo
Segecex	Secretaria-Geral de Controle Externo
Selog	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
Sisg	Sistema de Serviços Gerais
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União

1. Apresentação

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

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

3. Ainda segundo o plano, impacta 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 a sequência do trabalho realizado no TC 025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), 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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

2. Introdução

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante Acórdão 2.269-TCU-Plenário (peça 16), proferido no âmbito do TC 016.816/2014-5.

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 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

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 DNIT 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?

2.4 Método

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

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

- a) questões de auditoria um a seis e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;

b) questões sete a onze, com base no documento 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.

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

22. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado ao DNIT o Ofício 1.917/2014-TCU/Selog, de 2/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 4).

23. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos Ofícios de Requisição 1-567/2014, 02-567/2014 e 03-567/2014 (peças 32 a 34).

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

25. 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.

26. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício 916/2015-TCU/Selog, 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 DNIT remeteu o Ofício 507/2015/AUDINT/DNIT (peça 59), cujas considerações foram avaliadas e geraram ajustes no relatório preliminar.

27. 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 59, p. 8 e 9) foram incorporadas ao relatório.

28. 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 59, p. 16 e 17) e servirão de subsídio para que a Selog aperfeiçoe o questionário para os próximos ciclos de levantamento.

29. 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).

30. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos 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>.

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

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

33. Como um dos objetivos específicos 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.

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

35. 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 DNIT, optou-se pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

2.5 Limitações

36. Cabe registrar que houve atrasos reiterados por parte do DNIT na entrega de documentos e informações solicitadas pela equipe de auditoria, o que acarretou problemas na execução dos trabalhos, mas que não prejudicou o alcance dos objetivos da auditoria.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

37. O VRF alcançou o montante de R\$ 11.917.466,89. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos Contratos 001/2009 (limpeza), 155/2012 (vigilância) e 146/2011 (transporte de pessoal) fiscalizados nesta auditoria.

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

3. Achados de Auditoria

39. 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?

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

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

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

- a) A organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades;
- b) A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições;
- c) Há um código de ética implantado, divulgado e monitorado;
- d) A autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

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

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

Situação encontrada

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

44. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 3), o DNIT declarou que realiza tal processo. Posteriormente, por meio de ofício de requisição 1-567/2014, item a (peça 32, p. 1), foram solicitados como evidência os normativos internos que estabelecem o aludido processo seleção, as competências necessárias para ocupar as funções e os critérios de seleção adotados para selecionar os candidatos.

45. Em resposta, enviada por meio do ofício 1727/2014/AUDINT/DNIT (peça 36, p. 4), o DNIT não encaminhou as evidências solicitadas e informou que não adota processo de seleção interno para os cargos de Diretor de Administração e Finanças, tendo em vista ser este um cargo de livre nomeação e exoneração, mas que o seu provimento respeita os normativos vigentes. Quanto aos cargos de pregoeiro e membros de comissão de licitação, o DNIT informou que os seleciona em observância ao disposto na Lei 10.520/2002 e na Lei 12.462/2011.

46. Nesse caso, cabe ressaltar que, mesmo para cargos sujeitos à livre nomeação e exoneração, é importante que o processo pelo qual o ocupante é escolhido se baseie nas competências requeridas para o cargo, o qual pode ser feito mediante a publicação de um modelo de competências, condição necessária para que se proceda a alocação de pessoas com base em competências.

47. Tendo em vista a situação descrita, observa-se que há, no âmbito da organização, deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções chave da área de aquisições.

48. Além disso, cabe registrar a divergência entre a resposta dada ao item A.1 do questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria.

Causas

49. Necessidade de mapeamento de competência (peça 59, p.14).

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

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

52. Gespública, item 6.1 – B.

Evidências

53. Ofício 1727/2014/AUDINT/DNIT (peça 36, p. 4).

Conclusão da equipe

54. 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.

55. 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

56. Recomendar ao DNIT 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 avaliação da estrutura de recursos humanos da função aquisições

Situação encontrada

57. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a estrutura de recursos humanos é avaliada periodicamente, em termos quantitativos e qualitativos.

58. Em documento enviado ao TCU (peça 35, p. 3), o DNIT declarou que adota integralmente tal prática. Posteriormente, por meio de ofício de requisição 1-567/2014, letras b e c (peça 32, p. 1), foram solicitados como evidência os relatórios de avaliação da adequação ou não da estrutura de recursos humanos realizada pela organização.

59. Em resposta, enviada por meio do ofício 1490/2014/AUDINT/DNIT (peça 37, p. 2-5), o DNIT encaminhou uma análise resumida do quadro de pessoal alocado na área de aquisições, com base nas atribuições da unidade e no número de servidores atualmente alocados, concluindo que o quantitativo atual de servidores é adequado, mas a qualificação desses não o é, visto que a análise dos processos é realizada por servidores de nível médio e que 51% do pessoal alocado é de terceirizados.

60. Registre-se que a avaliação encaminhada foi feita pontualmente para atender à solicitação da equipe de auditoria e que não há evidências de que seja realizada periodicamente. Além disso, não há referência aos critérios técnicos utilizados para tal avaliação, tais como produtividade dos servidores e a relação entre as competências atuais versus as competências necessárias ao desempenho das atividades, por exemplo.

61. Pelo exposto, observa-se que há deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da função aquisições.

62. Além disso, cabe registrar a divergência entre a resposta dada ao item A.2 do questionário

e a situação real da organização verificada nessa auditoria.

Causas

63. Necessidade de mapeamento de competência (peça 59, p.14).

Efeitos/Consequências do achado

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

65. Quantidade excessiva de pessoal alocada nas atividades da área de aquisições (efeito potencial).

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

Critérios

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

Evidências

68. Ofício 1490/2014/AUDINT/DNIT (peça 37, p. 2-5).

Conclusão da equipe

69. A organização não avalia periodicamente e com base em critérios técnicos a estrutura de recursos humanos da função de aquisições, em termos quantitativos e qualitativos.

Proposta de encaminhamento

70. Recomendar ao DNIT que realize periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esse setor realize a adequada gestão das atividades de aquisições da organização.

3.3 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada

71. O item A.7.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 solicita a quantidade de ações de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas do código de ética realizadas nos últimos dois anos.

72. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 4), o DNIT declarou que não realizou ação dessa natureza no período.

73. O item A.7.3.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a Comissão de Ética aprovou plano de trabalho para 2013.

74. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 4), o DNIT declarou que não foi aprovado tal plano.

75. Desse modo, observa-se que há deficiências na implantação do código de ética, visto que a não realização de ações voltadas a disseminar as normas de ética e a não atuação da Comissão de Ética prejudicam a adoção do código por parte dos servidores e colaboradores da organização.

Causas

76. Não identificada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

78. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 6.1.
79. Ifac (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), item 070.
80. Decreto 6.029/2007, arts. 15, 16 e 24.
81. Decreto 6.029/2007, art. 7º, II, d.
82. Decreto 6.029/2007, art. 5º.
83. Decreto 1.171/1994, art.2º e XVI do Anexo II.
84. Decreto 6.029/2007, art. 7º, §1º.

Evidências

85. Resposta do DNIT aos itens A.7.2 e A.7.3.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 4).

Conclusão da equipe

86. A organização não adota práticas de disseminação, capacitação ou treinamento sobre as normas do código de ética e não aprovou plano de trabalho anual para atuação da sua comissão de ética.

Proposta de encaminhamento

87. Recomendar ao DNIT que:
 - a) promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;
 - b) aprove plano de trabalho anual para atuação da sua comissão de ética.

3.4 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada

88. 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.
89. Em documento enviado ao TCU (peça 35, p. 4), o DNIT declarou que estabeleceu os objetivos para a gestão das aquisições, mas não os indicadores, as metas e os mecanismos de controle do cumprimento das metas.
90. Posteriormente, por meio de ofício de requisição 1-567/2014, letra d (peça 32, p. 1), foi solicitado como evidência o documento que contém tais objetivos para função de aquisições.
91. Como resposta, enviada por meio do ofício 1490/2014/AUDINT/DNIT (peça 37, p. 7-8), foi enviada cópia da proposta orçamentária da Coordenação Geral de Administração Geral para o exercício de 2014, contendo as contratações a serem executadas pela unidade nesse período, sem qualquer referência aos objetivos estratégicos da função aquisições.
92. 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.
93. Pelo descrito acima, observa-se que há deficiências na liderança organizacional da

instituição, tendo em vista que não foram definidos objetivos para a gestão das aquisições e, conseqüentemente, os indicadores, as metas e os mecanismos de controle do cumprimento das metas.

94. Além disso, cabe registrar a divergência entre a resposta dada ao item A.9 do questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria.

Causa

95. Necessidade de capacitação dos gestores (peça 59, p.14).

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

97. Gespública, itens 1.6 e 2.2.

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

Evidências

99. Proposta orçamentária de 2014 da Coordenação Geral de Administração Geral, encaminhado por meio do Ofício 1490/2014/AUDINT/DNIT (peça 37, p. 7 e 8).

Conclusão da equipe

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

Proposta de encaminhamento

101. Recomendar ao DNIT 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?

102. 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.

103. 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.

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

3.5 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada

105. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a alta administração da organização aprovou e publicou diretrizes para as aquisições da organização (peça 35, p. 5). 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 compras;
- c) política de estoques;
- d) política de compras conjuntas.

106. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 5), o DNIT declarou que não estabeleceu nenhuma dessas diretrizes.

107. Tendo em vista o informado pela organização, observa-se que há deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições.

Causas

108. Necessidade de capacitação dos gestores (peça 59, p.14).

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

110. Gespública, item 2.1.

Evidências

111. Resposta do DNIT ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 5).

Conclusão da equipe:

112. O DNIT não estabeleceu diretrizes para função de aquisições

Proposta de encaminhamento:

113. Recomendar ao DNIT que estabeleça diretrizes para área de aquisições, incluindo pelo menos as seguintes:

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

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

Situação encontrada

114. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há

normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados da função de aquisições.

115. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 5), o DNIT declarou que possui tais normativos internos. Posteriormente, por meio do Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 5), que solicitou as evidências das respostas ao questionário, informou que o regimento interno prevê as atribuições e responsabilidades da estrutura organizacional do DNIT.

116. Já quanto às competências relativas aos cargos comissionados e efetivos, informou que está em andamento processo para contratação de consultoria para mapeamento das competências e que a Lei 11.171/2005 prevê de forma ampla as atribuições dos cargos específicos do DNIT.

117. Conforme reconhecido pela própria organização, observa-se que há deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades da função de aquisições, no tocante especificamente aos cargos efetivos e comissionados.

118. Além disso, cabe registrar a divergência entre a resposta dada ao item B.2 do questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria.

Causas

119. Necessidade de mapeamento de competências (peça 59, p.14);

120. Necessidade de capacitação dos gestores (peça 59, p.14).

Efeitos/Consequências do achado

121. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (potencial).

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

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

Critérios

124. Princípio da segregação de funções;

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

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

Evidências

127. Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 5).

Conclusão da equipe

128. O DNIT não estabeleceu as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da função de aquisições.

Proposta de encaminhamento

129. Recomendar ao DNIT que estabeleça em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da função de aquisições.

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

130. 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.

131. 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 segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (por exemplo, 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.

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

3.7 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

133. 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.

134. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 5 e 6), o DNIT declarou que a alta administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições; que não pretende adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e que não pretende realizar gestão de riscos das aquisições.

135. Conforme reconhecido pela própria organização, verifica-se que há deficiências na gestão de risco das aquisições, considerando a ausência de diretrizes para gestão de riscos, a não capacitação dos gestores em gestão de riscos e, conseqüentemente, a não realização da gestão de riscos das aquisições.

Causas

136. Necessidade de capacitação de gestores (peça 59, p. 14).

Efeitos/Consequências do achado

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

Crítérios

138. Gespública, item 1.1 – C.

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

Evidências

140. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 5 e 6).

Conclusão da equipe

141. O DNIT 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

142. Recomendar ao DNIT 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.

3.8 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada

143. O item C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de: a) avaliação de governança; b) avaliação de gestão de riscos; e c) avaliação de controles internos na função de aquisições.

144. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 6), o DNIT declarou que não realizou trabalhos de auditoria abrangendo os temas citados.

145. Conforme reconhecido pela própria organização, observa-se que há deficiências na função de auditoria interna, visto que a unidade de auditoria interna não faz avaliação da governança e da gestão de riscos da organização, nem dos controles internos na função de aquisições.

Causas do achado

146. Nota técnica 022/2015/AUDINT/DNIT (peça 59, p. 2 a 9).

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

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

Evidências

149. Resposta ao item C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 6).

Conclusão da equipe:

150. Há deficiências na função de auditoria interna, visto que não foram feitos trabalhos de auditoria acerca da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da organização.

Proposta de encaminhamento

151. Recomendar ao DNIT que inclua nas atividades de auditoria interna:

- a) a avaliação da governança, da gestão de riscos da organização;
- b) a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

3.9 Deficiências em *accountability*

Situação encontrada

152. 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 à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
- c) determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

153. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 7), o DNIT respondeu SIM para o item a) e

NÃO para os itens b) e c).

154. Porém, o Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38), o qual contém as evidências das respostas dadas ao Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, não traz referência às diretrizes informadas.

155. Posteriormente, por meio do ofício de requisição 1-567/2014, letra 1) (peça 32, p. 1), foi solicitado novamente o envio de documentos que estabeleceram as diretrizes para publicação da íntegra dos processos licitatórios. Entretanto, o DNIT não enviou as informações solicitadas.

156. Ante a ausência de evidências sobre as diretrizes para publicação na internet da íntegra dos processos licitatórios, a não publicação da decisão quanto à regularidade das contas e da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo e do principal gestor responsável pelas aquisições, observa-se que há deficiências em *accountability*.

Causas do achado

157. Não identificada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

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

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

Critérios

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

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

Evidências

162. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 7).

163. Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38).

Conclusão da equipe

164. 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

165. Recomendar ao DNIT que:

a) 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;

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?

166. 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.

167. 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.

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

3.10 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada

169. O item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano anual de aquisições.

170. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT declarou que não prevê adotar tal prática.

171. Posteriormente, por meio do ofício 1490/2014/AUDINT/DNIT (peça 37, p. 5), informou que utiliza como plano anual de aquisições a proposta orçamentária da Coordenação Geral de Administração Geral (peça 37, p. 7-8).

172. Sobre a proposta orçamentária encaminhada, cabe ressaltar que tal documento contém o objeto a ser contratado e o valor estimado da despesa, sem referência a outros elementos necessários a um adequado planejamento, tais como: objetivo estratégico suportado pela contratação, unidade requisitante da contratação, justificativa resumida da contratação, período estimado no qual a contratação será realizada, entre outros.

173. Além disso, o documento apresentado não está aprovado pela alta administração do DNIT nem está publicado na página da organização na Internet.

174. Dessa forma, observa-se que há deficiências no processo de planejamento das aquisições no âmbito da organização, tendo em vista que o instrumento utilizado pelo DNIT como um plano de aquisições não contém os elementos essenciais a um adequado planejamento anual de compras.

175. Ademais, registra-se divergência entre a resposta dada ao item D.2 do questionário e a situação real da organização verificada nessa auditoria.

176.

Causas do achado

177. Necessidade de capacitação de gestores (peça 59, p. 15).

Efeitos/Consequências do achado

178. Realização de aquisições sem vinculação ao PEI (potencial).

179. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (real).

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

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

182. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (potencial).

Critérios

183. GESPÚBLICA, item 2.2 – Implementação das estratégias.

Evidências

184. Resposta ao item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013

(peça 35, p. 8);

185. Proposta Orçamentária da CGAG/DAF (peça 37, p. 7 e 8).

Conclusão da equipe

186. Há deficiências no processo de planejamento das aquisições.

Proposta de encaminhamento

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

- a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;
- b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
- c) divulgação do plano de aquisições na Internet;
- d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

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

Situação encontrada

188. 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.

189. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT declarou que não prevê adotar a prática. Posteriormente, por meio do ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 8), informou que pretende adotar a prática e que para 2015 encontra-se em estudo projeto para desenvolvimento do PLS.

190. Conforme informado pela organização, observa-se que o DNIT não possui um Plano de Logística Sustentável – PLS.

Causas do achado

191. Não identificada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

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

193. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Crítérios

194. Lei 8.666/93, art. 3º *caput*;

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

Evidências

196. Resposta ao item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 8);

197. Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 8).

Conclusão da equipe

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

Proposta de encaminhamento

199. Recomendar ao DNIT que elabore um Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permite à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

200. Quanto à gestão de pessoas, foi avaliada a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, e se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

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

3.12 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições

Situação encontrada

202. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se são identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

203. Em resposta enviada ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT declarou que pretende adotar tal prática. Posteriormente, por meio do ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 8), informou que está em processo de contratação da UFPA para realização do mapeamento de competências da organização.

204. Conforme declarado pela organização, observa-se que há deficiências no processo de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, tendo em vista que não estão identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

Causas do achado

205. Ausência de mapeamento de competências (peça 59, p.15).

Efeitos/Consequências do achado

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

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

Critérios

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

Evidências

209. Ofício 1466/2014/AUDINT/DNIT (peça 38, p. 8).

Conclusão da equipe

210. A organização não realizou o mapeamento das competências necessárias à função de aquisições.

Proposta de encaminhamento

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

3.13 Deficiências na capacitação dos servidores da função aquisições

Situação encontrada

212. O item E.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização possui uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

213. Em documento enviado ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT declarou que possui tal política. Posteriormente, por meio do ofício de requisição 1-567/2014, letra o (peça 32, p. 1), foi solicitado o plano anual de capacitação aprovado para o exercício de 2014.

214. Como resposta, enviada por meio do ofício 1499/2014/AUDINT/DNIT (peça 39, p. 4), o DNIT informou que submeteu o Plano Educacional Anual (PEA) 2013/2014 à avaliação e aprovação da Diretoria Colegiada, mas não localizou a respectiva aprovação do PEA e que a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos vem trabalhando para atender demandas pontuais solicitadas pelas diversas áreas da organização e de acordo com os recursos orçamentários disponibilizados.

215. A não sistematização do processo de capacitação dos servidores prejudica o planejamento anual das ações de treinamento e seu alinhamento aos objetivos organizacionais. Além disso, a existência de um plano anual de capacitação devidamente aprovado facilita a adequada alocação de recursos orçamentários, mitigando o risco de não realização de eventos pela inexistência de orçamento.

216. Tendo em vista a não aprovação de um plano anual de capacitação, observa-se que há deficiências no processo de capacitação dos servidores da função de aquisições.

Causas do achado

217. O levantamento das necessidades de capacitação é realizado por meio de pesquisa na área, sendo que, para o exercício de 2015, existe indicação de curso para a área de aquisições para o tema em questão (peça 59, p.15).

Efeitos/Consequências do achado

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

Critérios

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

Evidências

220. Ofício 1499/2014/AUDINT/DNIT (peça 39, p. 4).

Conclusão da equipe

221. A organização não aprovou um plano anual de capacitação.

Proposta de encaminhamento

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

223. Recomendar à organização que:

224. a) Quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;

225. b) Adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação.

Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

226. As normas da série ISO 9.000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é,

um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

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

228. Assim, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

229. Neste componente, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

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

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

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

3.14 Processos de trabalho de contratação *ad hoc*

Situação encontrada

231. Os itens F.3 a F.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações, para a seleção do fornecedor e para a gestão dos contratos.

232. Em documento enviado ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT declarou que não prevê adotar tais processos de trabalho.

233. Conforme declarado pela organização, observa-se que os processos de trabalho relativos às contratações não são formalizados no âmbito do DNIT, sendo, portanto, potencialmente realizados de forma *ad hoc*, isto é, cada vez é executado de uma forma diferente.

Causas do achado

234. Não identificada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

235. Falta de padronização de procedimentos (real).

236. Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (potencial).

237. Existência de atividades sem um responsável claro (potencial).

Critérios

238. ISO 9.001, princípio da abordagem por processos.

Evidências

239. Respostas aos itens F.3 e F.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 9).

Conclusão da equipe

240. Os processos de trabalho das contratações são feitos de forma *ad hoc*.

Proposta de encaminhamento

241. Recomendar a organização que defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para:

242. a) Planejamento de cada uma das aquisições, considerando, inclusive, as falhas e

impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos achados 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.20, 3.23, 3.24, 3.25 e 3.37 deste relatório;

243. b) Seleção do fornecedor, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos achados 3.26, 3.29 e 3.36 deste relatório de auditoria;

244. c) Gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos achados 3.17, 3.30, 3.31, 3.32, 3.33 e 3.34 deste relatório.

3.15 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada

245. O item F.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização reconhece que seu OGS padroniza e recomenda a utilização de especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

246. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização definiu seus próprios padrões de especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

247. Em documento enviado ao TCU (peça 35, p. 8), o DNIT responde NÃO para ambas as perguntas.

248. Conforme declarado pela organização, observa-se que o DNIT não utiliza padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

Causas do achado

249. Não identificada pelo gestor.

Efeitos/Consequências do achado

250. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (potencial).

251. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (potencial).

252. Não realização de algum procedimento essencial (potencial).

Critérios

253. Princípio da eficiência;

254. Lei 8.666/1993, art. 11 e art. 15, I (no caso de especificações técnicas padronizadas).

Evidências

255. Respostas aos itens F.6 e F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 9).

Conclusão da equipe

256. A organização não utiliza padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

Proposta de encaminhamento

257. Recomendar ao DNIT que estabeleça e adote padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

Questões de auditoria Q7 a Q12

258. As questões de auditoria Q7 à Q12 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade dos processos de contratação e os achados decorrentes desse tema

estão apresentados a seguir.

3.16 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada

259. Atualmente o serviço de transporte de pessoal no âmbito do DNIT é realizado por meio de contratação de motoristas terceirizados, nos termos do Contrato 146/2011.

260. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014, letra a (peça 33, p. 1), foi solicitado ao DNIT o estudo realizado 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.

261. Por meio do ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 2), o DNIT informou que não realizou tal estudo e optou por modelar a contratação conforme anteriormente realizada. Ressaltou ainda que está avaliando minutas de editais e termos de referência produzidos por outros órgãos da administração direta que contenham alternativas para contratação dos serviços de transportes.

262. Em vista disso, observa-se que houve uma deficiência na elaboração dos estudos técnicos preliminares, que não contemplaram um prévio levantamento de outras soluções disponíveis no mercado para atender à demanda de transporte de pessoas, não obstante informação de que tal estudo está sendo conduzido para a próxima contratação.

Causa do achado

263. Não realização de estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado

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

Crítérios

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

Evidências

266. Ofício 1533/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 2).

Conclusão da equipe

267. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para a 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).

Proposta de encaminhamento

268. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elabora em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, 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).

269. Determinar ao DNIT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 146/2011, ou da elaboração de edital para licitação com vistas à 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.

3.17 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

Situação encontrada

270. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014 (peça 33, p. 1), letras b e c, foi solicitado ao DNIT que apresentasse estudo técnico realizado para estimar a quantidade de material e de equipamentos constante do Anexo I (Termo de Referência), itens 7 e 8, do Edital do Pregão Eletrônico 217/2008 para contratação de serviços de limpeza e conservação, assim como o mecanismo de controle gerencial dos quantitativos utilizados na execução do Contrato 1/2009 (limpeza e conservação).

271. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT, letras b e c (peça 40, p. 2-3), o DNIT informou que não realizou tal estudo técnico, optando por adoção de quantidades licitadas em contratações anteriores e que não possui um mecanismo gerencial para controlar a quantidade de material utilizada na prestação dos serviços de limpeza, ressaltando que para nova contratação desses serviços o controle se fará por intermédio da comissão de fiscalização.

272. Sobre isso cabe ressaltar que a experiência em contratações anteriores é uma das fontes de pesquisa válida para estimar a quantidade de material, mas não a única, visto que o contexto da contratação atual pode variar bastante em relação à anterior, motivando uma alteração tanto da quantidade quanto do tipo dos materiais utilizados.

273. Tendo em vista a não realização de estudo técnico prévio e a não utilização de controle gerencial na contratação atual de serviços de limpeza, no tocante à quantidade de materiais e equipamentos utilizados, observa-se que houve uma deficiência na estimativa dessas quantidades.

Causas do achado

274. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

275. Utilização das especificações de outras contratações sem análise crítica.

Efeitos/Consequências do achado

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

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

Crítérios

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

Evidências

279. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT, letras b e c (peça 40, p. 2-3).

Conclusão da equipe

280. 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. Além disso, não possui mecanismo de controle gerencial para verificar se as quantidades estimadas estão adequadas à execução dos serviços.

Proposta de encaminhamento

281. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, 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.

282. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão contratual:

- a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

283. Determinar ao DNIT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, 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.

3.18 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

Situação encontrada

284. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014 (peça 33, p. 1), foi solicitado ao DNIT que apresentasse:

- a) Estudo realizado para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para prestação de serviços de limpeza e conservação;
- b) Mecanismo de controle gerencial utilizado para avaliar, a cada prorrogação contratual, se a produtividade está adequada;
- c) Estudo realizado para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de postos de trabalho de vigilância armada e desarmada contratados;

285. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 3) o DNIT informou que:

- a) Não realizou estudo técnico para definição dos índices produtividade adotados (letra d);
- b) Não possui mecanismo gerencial para avaliar a adequação da produtividade adotada (letra e);
- c) Não realizou estudo para definição das quantidades e tipos de postos de vigilância contratados, sendo utilizados como parâmetro a experiência em contratações anteriores do mesmo objeto (letra f);

286. Sobre isso cabe ressaltar que a experiência em contratações anteriores é uma das fontes de pesquisa válida para estimar a quantidade de postos de trabalho, mas não a única, visto que o contexto da contratação atual pode variar bastante em relação à anterior, motivando uma alteração tanto da quantidade quanto do tipo dos postos de trabalho necessários.

287. Sendo assim, observa-se que houve uma deficiência na definição dos postos de trabalho contratados para executar os serviços de limpeza e vigilância, tendo em vista a não realização de estudo prévio para definir a produtividade da mão de obra alocada nos serviços de limpeza e para definição da quantidade e tipo dos postos de vigilância contratados.

Causas do achado

288. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

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

290. Contratação de menos postos de trabalho do que o necessário, com consequente prejuízo à qualidade dos serviços contratados (potencial).

CrITÉRIOS

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

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

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

Evidências

294. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 3).

Conclusão da equipe

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

296. A organização não avalia periodicamente se a produtividade adotada para prestação de serviços de limpeza está adequada.

297. A organização não realizou estudo para definir a quantidade e tipo de postos de trabalho alocados na prestação de serviços de vigilância.

Proposta de encaminhamento

298. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, 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;
- c) 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.

299. Determinar ao DNIT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, 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/MPOG 2/2008, art. 43, parágrafo único.

300. Determinar ao DNIT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 155/2012, 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/MPOG 2/2008, art. 49, I.

3.19 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada

301. 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 35, questões F.6 e F.7).

302. Da análise do processo administrativo PA 50600.004212/2006-79 (limpeza), constatou-se que a organização utilizou como referência de preços o anexo I da Portaria 04/2006 da SLTI/MPOG (peça 41, p. 2), a qual trazia limites máximos para o custo do m² dos serviços de limpeza e conservação.

303. Para estimar o valor da contratação, a organização não deveria se limitar a utilizar um único parâmetro de preços, abstendo-se de efetuar consulta a outras fontes de pesquisa, tais como o mercado fornecedor ou outros órgãos públicos que contrataram o mesmo objeto.

304. A época, a Administração foi alertada pela sua Procuradoria Jurídica que tal procedimento era irregular (peça 42, p. 7), mas o processo prosseguiu mesmo sem a realização da pesquisa de mercado, conforme despacho posterior da administração (peça 42, p. 11 e 12).

305. Por considerar apenas uma fonte de pesquisa como referência para estimar o valor da contratação, observa-se que houve uma deficiência na estimativa de preços dos serviços de limpeza e conservação.

Causas do achado

306. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado

307. Utilização de parâmetro insuficiente para análise da aceitabilidade dos preços (efeito real).

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

Critérios

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

310. Acórdão Plenário 4.695/2012, item 9.2.6.3.

Evidências

311. Parecer Jurídico /DAD/PGE/DNIT/Nº 1036/2008 (peça 42, p. 7).

312. Despacho da administração (peça 42, p. 11 e 12).

Conclusão da equipe

313. A organização não realizou uma pesquisa de preços adequada para contratação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento

314. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, 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/MPOG 5/2014;

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

3.20 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada

315. Da análise das contratações decorrentes dos termos de referência de limpeza (peça 43, p. 19-46) e vigilância (peça 44, p. 2-30), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

316. Os documentos citados descrevem todas as atividades a serem desempenhadas pela contratada durante a execução do contrato, mas não fazem referência a níveis de qualidade a serem alcançados no desempenho dessas tarefas.

317. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas e 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

318. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

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

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

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

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

Crerios

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

324. Decreto 2.271/1997, art. 4º, II.

325. IN-SLTI/MPOG 2/2008, art. 11.

Evidências

326. Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 217/2008 – Limpeza e conservação (peça 43, p. 19-46).

327. Termo de Referência para adesão à Ata de Registro de Preços 100/2011 - Vigilância armada e desarmada (peça 44, p. 2 -30).

Conclusão da equipe

328. 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.

329. 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 45, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 46, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 47, p. 53-63).

Proposta de encaminhamento

330. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborada em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, 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, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 18, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 19, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 20, p. 53-63);
- b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

3.21 Deficiências nos requisitos de sustentabilidade

Situação encontrada

331. Da análise do termo de referência da contratação dos serviços de limpeza e conservação (peça 43, p. 19-46), verificou-se que não foram estabelecidos requisitos de sustentabilidade a serem cumpridos pela contratada.

332. O item 5 do citado documento não estabelece, entre as obrigações da contratada, a adoção de práticas de racionalização de recursos naturais, tais como a adequada utilização da água e o descarte de produtos recicláveis, por exemplo.

333. Tal situação impossibilita a organização de adotar práticas de sustentabilidade ambiental na prestação de serviços de limpeza, com o conseqüente risco de haver desperdício de recursos naturais e de dano ao meio ambiente.

Causas do achado

334. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

335. Ausência de um Plano de Logística Sustentável – PLS;

336. Falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

Crítérios

337. Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*.

338. IN SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º;

339. IN-SLTI/MPOG 2/2008, art. 42, inciso III.

Evidências

340. Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 217/2008 – Limpeza e conservação (peça 43, p. 19-46).

Conclusão da equipe

341. A organização não definiu requisitos de sustentabilidade ambiental para orientar a adequada prestação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento

342. Determinar ao DNIT que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, ou da licitação com vistas a substituí-lo, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e

conservação, nos termos da IN-SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN SLTI/MPOG 2/2008, art. 42, inciso III.

3.22 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada

343. Da análise dos contratos 01/2009 (limpeza), cláusula sexta, parágrafo primeiro (peça 48, p. 9) e 155/2012 (vigilância), cláusula sexta (peça 50, p. 9), constatou-se a previsão de que apenas o fiscal do contrato procederá à conferência do cumprimento das obrigações prestadas, para fins de “atestar” a nota fiscal apresentada.

344. 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 inclusive o previsto na Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”.

345. 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 105). 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 106). 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. 63 107).

Causas do achado

346. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado

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

Crerios

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

Evidências

349. Cláusula sexta, parágrafo primeiro do Contrato 1/2009 (peça 48, p. 9);

350. Cláusula sexta do Contrato 155/2012 (peça 50, p. 9).

Conclusão da equipe

351. 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 segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

Proposta de encaminhamento

352. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

352.1. 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”).

3.23 Deficiências nas cláusulas de penalidade

Situação encontrada

353. Da análise do Contrato 1/2009 (limpeza), cláusula décima primeira (peça 48, p. 11), constatou-se que as cláusulas de penalidade são descritas de forma genérica, sem vincular objetivamente as obrigações da contratada às possíveis penas previstas em contrato.

354. Dessa forma, sem uma definição clara de quais penalidades aplicar em cada situação e da maneira de aferir a desconformidade detectada, a imputação de responsabilidade à contratada por falhas na execução contratual resta prejudicada.

355. Ademais, observa-se que as penalidades são atreladas a obrigações acessórias do contrato, e não às obrigações principais, até porque não se tem estabelecido, conforme já mencionado no item 3.21, critérios de qualidade para os serviços.

Causas do achado

356. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado

357. Impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato.

Crerios

358. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade;

359. Acórdão 2.832/2012 - Plenário, item 9.4.

Evidências

360. Contrato 1/2009, cláusula décima primeira (peça 48, p. 11).

Conclusão da equipe

361. Houve deficiências na definição as cláusulas de penalidades previstas no Contrato 01/2009. Ademais, conforme registrado no achado 3.21, as cláusulas de penalidades não estão associadas ao objeto principal do contrato.

Proposta de encaminhamento

362. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

362.1. prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

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

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

Situação encontrada

363. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014, letra j (peça 33, p. 1), foi solicitado ao DNIT que apresentasse estudo realizado para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos no Edital do Pregão Eletrônico 217/2008, para contratação de serviços de limpeza e conservação.

364. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 4), encaminhado como resposta ao ofício de requisição, o DNIT não apresentou os documentos solicitados, motivando a conclusão de que ela não foi realizada.

365. Ante a ausência de uma avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira exigidos no edital, há o 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

366. Deficiência no processo de planejamento das contratações. Falta de cultura de gestão de

riscos.

Efeitos/Consequências do achado

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

368. Restrição da competitividade da licitação (potencial).

Crerios

369. Princpio da eficiêcia.

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

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

Evidências

372. Oficio1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 4).

Conclusão da equipe

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

Proposta de encaminhamento

374. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção à letra a) do encaminhamento do achado 3.14, 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.

3.25 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada

375. Da análise do processo administrativo PA 50600.004212/2006-79, constatou-se que na contratação dos serviços de limpeza e conservação:

a) não foi definido critério objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas na fase de julgamento da licitação - Edital do PE 217/2008, item 9 (peça 43, p. 5);

b) não foi fixado preço máximo para o custo dos materiais de limpeza – Anexo III-F do termo de referência (peça 43, p. 46).

376. Sem um critério objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas, tais como um limite de preço mínimo para que o pregoeiro diligencie a licitante a fim de esclarecer os valores propostos, aumenta-se o risco de contratar uma empresa que não consegue executar o contrato ou da necessidade de aditamentos contratuais sem justificativa válida.

377. Quanto aos materiais de limpeza, estes foram incluídos como itens do posto de trabalho. 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 sem a verificação se os valores praticados estavam adequados.

Causas do achado

378. Deficiências na estimativa de preços.

Efeitos/Consequências do achado

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

380. Ocorrência de “jogo de planilha” (efeito potencial).

Critérios

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

Evidências

382. Edital do PE 217/2008, item 9 (peça 43, p. 5).

383. Planilha de referência de preços Anexo III-F (peça 43, p. 46).

Conclusão da equipe

384. A organização não definiu critério de objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas na fase de julgamento da licitação, nem fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza.

Proposta de encaminhamento

385. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção à letra a) do encaminhamento do achado 3.14, 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;

b) estabelecer critérios objetivos para avaliar a exequibilidade das propostas, de forma que aquelas com preços manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas.

3.26 Deficiências em cláusulas editalícias

Situação encontrada

386. No Edital do Pregão Eletrônico 217/2008, para contratação dos serviços de limpeza e conservação, foram feitas as seguintes constatações:

a) exigência de vistoria prévia nas suas instalações como condição para participação das licitantes no certame - item 10.2.c, (peça 43, p. 6);

b) exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preenchem as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço – item 15.2.2 (peça 43, p. 10).

387. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014, letras k e l (peça 33, p. 1), foi solicitado ao DNIT que apresentasse as justificativas para as constatações acima, uma vez que constituem práticas, em geral, condenadas pelo TCU por tratar-se de condições que geram restrição indevida à competição e ingerência indevida na gestão da contratada.

388. Por meio do Ofício 1533/2014/AUDINT/DNIT, o DNIT informou que:

a) a exigência de vistoria prévia se deu pela necessidade de as licitantes terem a real dimensão dos serviços e ciência das condições e características do prédio (peça 40, p. 4);

b) a exigência de submissão prévia da relação de empregados se deu porque o termo de referência anterior, usado como modelo, já continha tal previsão (peça 40, p. 4 a 5).

389. As informações apresentadas pelo DNIT não justificam as exigências impostas no edital, pois: I - para se conhecer as características do prédio é suficiente uma descrição técnica do objeto no termo de referência, facultando a visita àqueles licitantes que entendessem ser esta fundamental para formulação de sua proposta; II - a existência de obrigações à contratada no termo de referência anterior, e usado como modelo para esta contratação, não afasta a revisão detalhada dos seus itens pela

equipe de planejamento da contratação.

390. Posto, isso, observa-se que houve deficiências na definição das cláusulas editalícias para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Causas do achado

391. Crença da organização de que a vistoria prévia permite que as licitantes realizem uma melhor avaliação acerca da forma de prestação dos serviços.

392. Desconhecimento das consequências desse tipo de cláusulas.

Efeitos/Consequências do achado

393. restrição indevida à competição, por privilegiar indevidamente empresas locais (potencialmente):

394. Ingerência indevida na gestão da contratada (efeito real).

CrITÉRIOS

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

396. Acórdão 2.938/2010-TCU-Plenário, item 9.3.5.

Evidências

397. Edital do pregão Eletrônico 217/2008, itens 10.2.c e 15.2.2 (peça 43, p. 6 e 10);

398. Ofício 1533/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 4 a 5).

Conclusão da equipe

399. Houve deficiências na definição das cláusulas editalícias para contratação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento

400. Dar ciência ao DNIT que:

a) o item 10.2.c, constante do Edital 217/2008, contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

b) o item 15.2.2, constante do Edital 217/2008, contendo exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preenchem as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência e da impessoalidade, além de contrariar a jurisprudência desta Corte sobre o tema, contida no Acórdão 2.938/2010-Plenário.

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

Situação encontrada

401. Da análise das planilhas de custos e formação de preços relativa ao Contrato 1/2009 - limpeza e conservação (peça 43, p. 47 a 52), constatou-se a inclusão das seguintes parcelas:

a) Treinamento, capacitação e reciclagem compondo insumos de mão de obra – item III-F (p. 47 e 50);

b) Reserva técnica – item I-E (p. 49 e 52).

402. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014, letra m (peça 33, p. 1), foi solicitado ao DNIT que apresentasse as justificativas para as constatações acima, uma vez que constituem parcelas, em geral, consideradas indevidas pelo TCU.

403. Por meio do Ofício 1533/2014/AUDINT/DNIT (peça 40 p. 5), o DNIT informou que se deu porque o termo de referência anterior, usado como modelo, já continha tal previsão.

404. A justificativa apresentada pelo DNIT não procede, pois as parcelas existentes no termo de referência anterior, e usado como modelo para esta contratação, não afasta a revisão detalhada dos seus itens pela equipe de planejamento da contratação.

Causas do achado

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

Efeitos/Consequências do achado

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

Crítérios

407. Acórdão 593/2010-Plenário, item 1.5.1.3.

408. Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.2.

Evidências

409. Planilha de custos e formação de preços (peça 43, p. 47 a 52).

Conclusão da equipe

410. A organização incluiu de forma indevida as parcelas “reserva técnica” e “treinamento, capacitação e reciclagem” na planilha de custos e formação de preços para contratação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento

411. Dar ciência ao DNIT que:

- a) a inclusão da parcela “treinamento, capacitação e reciclagem” como o item de "Insumos de mão de obra" da planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009 é indevida, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica "despesas administrativas", conforme Acórdão 825/2010-Plenário;
- b) a inclusão da parcela “reserva técnica” na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009 é indevida, conforme jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdãos 645/2009-P, 727/2009-P, 1.942/2009-P, 2.060/2009-P, 825/2010-P, 1.597/2010-P e 3.006/2010-P).

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

Situação encontrada

412. Da análise do Edital 217/2008 (limpeza), 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 a respectiva forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

413. O item 17.2 do Edital 217/2008 (peça 43, p. 15) não traz de forma clara e objetiva 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

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

Efeitos/Consequências do achado

415. Empresas aventureiras participam da licitação, com atraso indevido na finalização do

procedimento e suas consequências (potencial).

Critérios

416. Princípios da proporcionalidade e prudência.

417. Acórdão 754/2015-Plenário, itens 9.5.1 e 9.5.2.

Evidências

418. Edital do Pregão 217/2008, ite17.2 (peça 43, p. 15).

Conclusão da equipe

419. 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

420. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção à letra a) do encaminhamento do achado 3.14, 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 art. 7º da Lei 10.520/2002, observando os princípios da proporcionalidade e prudência.

3.29 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada

421. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014, letra o (peça 33, p. 2), foi solicitado ao DNIT que apresentasse documentos de designação dos prepostos das contratadas para representá-las na execução dos Contratos 1/2009 e 155/2012, nos termos do art. 68 da Lei 8.666/1993.

422. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 5), o DNIT informou que entende desnecessário tal medida, bastando que a contratada apresente o empregado que irá desempenhar as funções de preposto.

423. Conforme informado pela organização, observa-se que não houve a designação formal de um agente importante no processo de fiscalização dos contratos 1/2009 e 155/2012.

Causas do achado

424. Deficiência no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado

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

426. Dificuldade em identificar os responsáveis por representar a contratada (real).

Critérios

427. Lei 8.666/93, art. 68.

Evidências

428. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 5).

Conclusão da equipe

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

nos comentários dos gestores (peça 59, p. 23), o DNIT informou que o Contrato 1/2009 (limpeza e conservação) teve sua vigência encerrada no dia 21/01/2015, motivo pelo qual a proposta de encaminhamento a ele direcionada foi removida por perda de objeto.

Proposta de encaminhamento

430. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborada em atenção à letra c) do encaminhamento do achado 3.14, 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 a contratada durante a execução contratual.

431. Determinar ao DNIT, com fulcro na Lei 8.666/1993, art. 68, que oficie a empresa contratada por meio do contrato 155/2012 para que designe formalmente o preposto para representá-la, informando ao TCU, em trinta dias, as medidas adotadas.

3.30 Não aplicação de penalidades por falhas na execução contratual

Situação encontrada

432. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014, letra p (peça 33, p. 2), foi solicitado ao DNIT que apresentasse os registros de ocorrências relativas à fiscalização dos contratos 1/2009 e 155/2012, nos termos do art. 67, §1º da Lei 8.666/1993.

433. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 5), o DNIT não encaminhou os documentos solicitados e informou que as ocorrências de menor monta são resolvidas mediante negociação entre os fiscais, o DNIT e a empresa e que, para as de maior vulto, registradas em processo administrativo próprio.

434. Considerando as informações apresentadas, observa-se que há deficiências no processo de fiscalização dos contratos, tendo em vista a margem discricionária dada à fiscalização para negociar com a empresa eventuais falhas de execução, permitindo àquela definir o que será ou não objeto de processo administrativo de penalização e prejudicando a aplicação de penalidades pela reincidência em falhas consideradas menos graves.

435. Além disso, a apuração de ocorrências em processos próprios e apartados, sem o registro em livro único, dificulta a visualização do contexto histórico de eventuais falhas na execução contratual, prejudicando o processo de controle posterior por outros atores interessados, como a auditoria interna, por exemplo.

Causas do achado

436. Falta de cultura da Administração Pública em registrar as ocorrências contratuais e apenar empresas pelo descumprimento de obrigações contratuais.

Efeitos/Consequências do achado

437. Descumprimento de obrigação legal (real).

438. Impossibilidade de agravar a pena por falhas reincidentes (potencial).

439. Motivação para que a contratada continue não cumprindo as obrigações contratuais (potencial).

Crítérios

440. Lei 8.666/93, art. 66.

Evidências

441. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 5).

Conclusão da equipe

442. Houve falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a inexistência de registro próprio das ocorrências relativas à execução contratual.

Proposta de encaminhamento

443. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vierem a ser elaborados em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

- a) registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual;
- b) aplicar as penalidades previstas sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição.

3.31 Deficiências na garantia contratual

Situação encontrada

444. Da análise das garantias relativas ao Contrato 155/2012, constatou-se que:

- a) A garantia relativa ao 1º TA (peça 50, p. 20) foi entregue em 05/09/2012, quando o prazo estipulado era 28/07/2012 - Guia 12.DC.02630 (peça 49, p. 2);
- b) A garantia relativa ao 2º TA (peça 51 p. 2) foi entregue em 29/04/2013, quando o prazo estipulado era 22/03/2013 - Guia 13.DC.00406 (peça 49, p. 3);
- c) A garantia relativa a 1ª apostila (peça 52, p. 1) foi entregue em 28/04/2014, quando o prazo estipulado era 20/09/2013 - Guia 14.DC.00355 (peça 49, p. 4).

445. Não obstante a cláusula oitava do contrato estabelecer em dez dias o prazo para entrega das garantias e ensejar a aplicação de multa (peça 50, p. 12-13), não foram abertos processos de penalização da empresa pelos atrasos relatados acima.

446. Considerando as informações apresentadas, observa-se que há deficiências nas garantias contratuais, tendo em vista que uma parcela do período de execução do contrato ficou sem cobertura de garantia.

Causas do achado

447. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas pelo descumprimento de obrigações contratuais.

Efeitos/Consequências do achado

448. Impossibilidade de executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (real).

Critérios

449. Lei 8.666/93, art. 66.

450. Cláusula oitava do contrato 155/2012.

Evidências

451. 1º termo aditivo ao contrato 155/2012 (peça 50, p. 20);
452. Guia 12.DC.02630 (peça 49, p. 2);
453. 2º termo aditivo ao contrato 155/2012 (peça 51, p. 2);
454. Guia 13.DC.00406 (peça 49, p. 3);
455. 1ª apostila ao contrato 155/2012 (peça 52, p. 1);

456. Guia 14.DC.00355 (peça 49, p. 4).

Conclusão da equipe

457. Houve falhas na gestão das garantias contratuais relativas ao contrato 155/2012.

Proposta de encaminhamento

458. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos, que vierem a ser elaborados em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

a) aplicar as penalidades previstas à contratada sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição.

3.32 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

Situação encontrada

459. Por meio do Ofício de Requisição 2-567/2014, letra r (peça 33, p. 2), foi solicitado ao DNIT que apresentasse os documentos comprovando que, a cada prorrogação do contrato 155/212 (vigilância), as condições de habilitação técnica exigidas no item 17.5 do Termo de Referência (peça 44, p. 25) são verificadas.

460. Tais documentos correspondem a autorização para funcionamento da empresa no Distrito Federal e o certificado de segurança, ambos expedidos pelo Departamento da Polícia Federal.

461. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 6), o DNIT informou que tais documentos não são exigidos pelo DNIT a cada prorrogação contratual. Sem essa comprovação não se pode afirmar que as empresas mantêm a capacidade legal de atuar no ramo da segurança privada no DF.

Causas do achado

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

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

Efeitos/Consequências do achado

464. A contratada não tem condições legais para manter a execução do contrato (potencial).

Critérios

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

Evidências

466. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 6).

Conclusão da equipe

467. 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

468. Recomendar ao DNIT que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação exigidas à época da licitação.

3.33 Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos

Situação encontrada

469. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014, letras s e t (peça 33, p. 2), foi solicitado ao DNIT que informasse qual a metodologia (conferência exaustiva ou por amostragem) utilizada pela fiscalização para comprovar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas, e se foi feita prévia avaliação de riscos para escolha dessa metodologia.

470. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 6), o DNIT informou que realiza uma conferência por amostragem, mas que não fez avaliação de riscos para justificar tal escolha.

Causas do achado

471. Ausência de cultura de gestão de riscos na organização.

Efeitos/Consequências do achado

472. Desconhecimento acerca dos riscos relativos ao não cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas.

Critérios

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

474. Acórdão 1.214/2013, itens 9.1.5, 9.1.6, 9.1.9

Evidências

475. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 6).

Conclusão da equipe

476. A organização não fez avaliação dos riscos relativos para escolher o tipo de fiscalização, quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas, que utilizaria em cada contrato.

Proposta de encaminhamento

477. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

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

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

b) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle).

477.2. documentar a sistemática de fiscalização administrativa utilizada em cada período.

3.34 Falhas na repactuação

Situação encontrada

478. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014, foi solicitado o mecanismo de controle

gerencial dos contratos 1/2009 e 155/2012 utilizado pela fiscalização para renegociar, a cada prorrogação, a redução de valores nas provisões relativas às licenças maternidade e paternidade, faltas legais e acidente de trabalho.

479. Em resposta, enviada por meio do ofício 1553/AUDINT/DNIT, item u (peça 40, p. 7), a organização informou que tal prática não é adotada pela administração.

480. Os valores das provisões representam reservas para fatos incertos que podem ocorrer durante a execução contratual, tais como afastamentos de colaboradores por licença maternidade, licença paternidade e acidente de trabalho, por exemplo.

481. Nesse sentido, a administração pode verificar periodicamente, qual a frequência de ocorrência desses fatos, a fim de negociar, a cada prorrogação, uma redução nos valores das provisões, e conseqüente, no valor total do contrato. Contratos que contêm, por exemplo, parcelas de provisões para licença maternidade, mas que não possuem colaboradores do sexo feminino alocados, apresentam uma justificativa razoável para renegociação quando da sua prorrogação.

Causas do achado

482. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado à inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do fornecedor.

Efeitos/Consequências do achado

483. Pagamento de valores indevidos nas provisões (potencial).

Crerios

484. IN-SLTI 2/2008, art. 40, §1º.

Evidências

485. Ofício 1553/AUDINT/DNIT, item u (peça 40, p. 7).

Conclusão da equipe

486. A organização não utiliza informações gerenciais para propor redução das provisões relativas às licenças maternidade e paternidade, faltas legais e acidente de trabalho nas prorrogações dos contratos 1/2009 e 155/2012.

Proposta de encaminhamento

487. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) quando da realização de prorrogações ou repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual.

3.35 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada

488. 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 seleção do fornecedor. Um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é a utilização, pelo pregoeiro ou comissão de licitação, de lista contendo os procedimentos a serem seguidos durante a fase externa da licitação.

489. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com

respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação contendo os itens a serem analisados pelo pregoeiro ou comissão de licitação ao proceder a seleção do fornecedor. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

490. Em resposta enviada (peça 35, p. 9), a organização informou que não elaborou tais listas de verificação.

491. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser analisado na fase de seleção do fornecedor e as tarefas são executadas *ad hoc* (em cada seleção 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

492. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

493. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação.

Efeitos/Consequências do achado

494. Não verificação acerca da regularidade de algum item essencial (efeito potencial).

Critérios

495. Lei 8.666/1993, art. 115.

496. Princípio da eficiência.

Evidências

497. Resposta ao Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 35, p. 9).

Conclusão da equipe

498. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação.

Proposta de encaminhamento

499. Recomendar ao DNIT que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na etapa de seleção do fornecedor.

3.36 Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada

500. Ainda 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 gestão contratual, em especial nos recebimentos provisório e definitivo dos objetos. Um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é a utilização, pela fiscalização dos contratos, de listas contendo os procedimentos a serem seguidos para fins de atestar o recebimento dos objetos.

501. Por meio do ofício de requisição 2-567/2014, letra z (peça 33, p. 3), foi solicitado ao DNIT cópias das listas de verificação utilizadas pelos fiscais dos contratos 155/2012 e 1/2009 para comprovar o cumprimento das obrigações contratuais previamente ao pagamento das faturas.

502. Por meio do Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 8), o DNIT informou que não adota tais listas, tendo em vista que somente em 2013 foi incluída na IN-SLTI 2/2008 regulamentação das ações da fiscalização de contratos administrativos e que até a presente data o DNIT não regulamentou internamente direitos e obrigações dos fiscais dos contratos administrativos.

503. Informou ainda que, no âmbito da Coordenação Geral de Administração Geral/DAF, os contratos acima citados são atestados pela fiscalização responsável após a análise, por amostragem, do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas e emitido Relatório de Fiscalização que, por sua vez, é instruído junto aos autos dos processos de pagamento.

504. Sobre as informações trazidas pelo DNIT, cabe registrar que a utilização de listas de verificação pela fiscalização para atestar as notas fiscais não depende, necessariamente, de regulamentação normativa específica, sendo sim instrumento de controle de gestão contratual que mitiga o risco de pagamentos indevidos às contratadas.

505. Já quanto ao Relatório de Fiscalização emitido, este não foi enviado para análise da equipe de auditoria, não obstante o DNIT informar em sua manifestação que ele estava anexo ao ofício.

506. Diante do exposto, observa-se que não há sistematização sobre o que deve ser analisado na fase de gestão contratual e as tarefas são executadas *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

Causas do achado

507. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

508. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação dos fiscais dos contratos.

Efeitos/Consequências do achado

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

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

Critérios

511. Lei 8.666/1993, art. 115.

512. Princípio da eficiência.

Evidências

513. Ofício 1553/2014/AUDINT/DNIT (peça 40, p. 8).

Conclusão da equipe

514. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação dos fiscais quando dos recebimentos provisório e definitivo.

Proposta de encaminhamento

515. Recomendar ao DNIT que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial para atuar na fase de gestão do contrato.

4. Comentários do Gestor

516. 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 54) foi submetido aos comentários, opcionais, dos gestores do DNIT.

517. Em resposta, foi enviado o Ofício n. 507/2015/AUDINT/DNIT (peça 59), no qual o DNIT apresenta comentários sobre os achados de auditoria, as possíveis causas para as deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, assim como as possíveis causas das divergências encontradas pela equipe em nove itens do Questionário Perfil GovAquisições.

518. Entre as considerações trazidas pelo DNIT sobre a governança das aquisições, cabe destacar a discordância da organização quanto à afirmação, contida na conclusão do relatório preliminar (peça 54, p. 51, item 521), de que a unidade de auditoria interna não executa seu papel fundamental, que é avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização. Segundo o DNIT (peça 59, p. 5, item 5), não é correto afirmar isso, uma vez que essa mesma auditoria vem, reiteradamente, superando metas estabelecidas e aperfeiçoando o seu trabalho de apoio à gestão da organização.

519. Sobre isso, cabe esclarecer que estão registradas no relatório de auditoria (item 3.8) as evidências de que a auditoria interna não executou trabalhos específicos de avaliação de governança, de gestão de riscos e de controles internos, o que segundo as normas internacionais sobre o tema (IPPF, por exemplo) é função da auditoria interna.

520. Além disso, a própria unidade de auditoria interna reconhece (peça 59, p. 3, item 2.8) ser um desafio que os seus colaboradores se posicionem como agentes de governança, que tenham conhecimentos das normas profissionais expedidas pelo IIA, que contribuam para o gerenciamento de riscos do DNIT e que busquem aprimoramento por meio de certificações profissionais e educação continuada.

521. Sobre a conformidade dos contratos de limpeza, vigilância e transporte, de forma geral, os comentários da organização (peça 59, p. 2 a 30) assinalam a intenção de adotar medidas saneadoras para os encaminhamentos contidos no relatório preliminar, porém informa que o Contrato 1/2009, referente a limpeza e conservação, teve sua vigência encerrada (peça 59, p. 23), mas que a nova contratação prevê as medidas saneadoras expressas no relatório preliminar, conforme documentos apensados à peça 59, p. 31 a 128.

522. Como a análise da nova contratação de serviços de limpeza não será feita no âmbito deste trabalho, procedeu-se a exclusão do item 545.2.6 do relatório preliminar, pela perda do objeto, e alterou-se a redação do item 545.1.26, a fim de que a nova contratação seja avaliada pelo DNIT à luz das deficiências expressas neste relatório, nos seguintes termos:

545.1.26 promova uma autoavaliação da atual contratação para prestação dos serviços de limpeza e conservação, a fim de identificar a eventual ocorrência das deficiências detectadas no Contrato 1/2009, realizando os ajustes necessários no contrato atual para melhor adequação técnica aos seus objetivos, informando ao TCU as medidas adotadas (item 543);

523. Ademais, sobre o contrato de vigilância, o DNIT informou (peça 59, p. 23) que ele foi renovado recentemente e estará em vigência até março/2016, mas que está procedendo estudos para verificar se os postos contratados estão de acordo com as orientações desta Corte de Contas e da IN . SLTI/MPOG 2/2008.

524. Nesse caso, cabe esclarecer que é necessária uma avaliação da organização quanto a todas as deficiências detectadas na contratação dos serviços de vigilância e registradas no relatório, não somente as relacionadas à definição dos postos de trabalho, conforme afirmou o DNIT em seus comentários.

525. Dessa forma, a fim de aperfeiçoar a redação do item 545.1.27 do relatório preliminar para melhor compreensão por parte da organização, a equipe de auditoria decidiu alterar o texto original da seguinte forma:

545.1.27 promova, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no Contrato 155/2012 para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 541);

526. Sendo assim, considerando que os comentários do DNIT 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

527. 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 DNIT 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.

528. Conforme mencionado no item 2.4, os procedimentos foram referentes a doze questões de auditoria, a partir dos quais foram registrados 36 achados, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

529. 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).

530. Outro aspecto relevante constatado foi que o DNIT 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 3.4).

531. 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 3.5).

532. É incipiente a cultura do DNIT 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 3.7).

533. As deficiências da atividade de auditoria interna (item 3.8) é uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas neste relatório, visto que a unidade de auditoria interna não executa seu papel fundamental, 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.

534. Em relação à *accountability*, o DNIT não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet, não determinou a publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (item 3.9).

535. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, o DNIT 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 3.16).

536. 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 3.17), nem para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.18).

537. Já em relação ao planejamento da contratação dos serviços de vigilância, verificou-se que a definição do tipo, quantidade e localização dos postos não foi feita com base em estudo técnico preliminar, de forma a evidenciar a real necessidade dos postos (item 3.18).

538. Por sua vez, as deficiências evidenciadas nas estimativas de preço (item 3.19) apontam que o parâmetro utilizado pelo DNIT para julgar a licitação, em geral, é inadequado.

539. O DNIT também não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que pode caracterizar o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20).

540. 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, impossibilitando a aplicação de sanções pelo seu descumprimento (item 3.24). Já para fase de julgamento da licitação, o DNIT definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que dificulta a penalização de empresas aventureiras que comparecem ao pregão e retardam a conclusão do processo licitatório (item 3.28).

541. Outra constatação foi a não fixação de preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais utilizados nos serviços de limpeza (item 3.25), o que levou o DNIT a contratar esses insumos sem avaliar se os preços ofertados estavam de acordo com o praticado no mercado.

542. 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.

543. 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.

544. 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 3.7) contribui para que não haja avaliação dos riscos da escolha da metodologia de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.33) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.24), 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 3.5), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para ocorrência de falhas na definição dos postos de trabalho (item 3.18), podendo acarretar numa contratação que não atende às necessidades da organização;
- c) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.8), que no DNIT faz atividades de cogestão, contribui para que o processo de contratação da organização tenha fragilidades, como relatadas nos itens 3.16 e seguintes. Segundo as boas práticas (por exemplo, IPPF), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste relatório (itens 3.1 a 3.15).

545. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no DNIT 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.

546. Foram registrados 36 achados de auditoria, sendo que houve achado nas doze questões de auditoria aplicadas ao DNIT, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela organização, ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.

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

548. Um exemplo é a questão A.2 do levantamento, o qual verifica se a Alta Administração avalia periodicamente a adequação da estrutura de recursos humanos da área de aquisições. A organização informou que adota tal prática, porém, quando da auditoria, a equipe constatou que não há, no âmbito da organização, uma avaliação periódica, feita com base em critérios, da estrutura de pessoal da unidade responsável pelas aquisições (item 3.2).

549. O resumo dessa análise, acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores do DNIT, está documentado (peça 59, p.16 e 17) e permite identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, bem como evidencia a incipiência do tema governança no DNIT.

550. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (Contrato 1/2009) são consideradas relevantes:

- a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que pode caracterizar o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir como 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 3.17), com risco de potencial superfaturamento ou de execução dos serviços que não atendem às necessidades da contratação;
- c) estimativas de preço deficientes (item 3.19), indicando que o parâmetro utilizado pelo DNIT para julgar a licitação foi inadequado.

551. Considerando que o Contrato 1/2009 encerrou sua vigência em 21/1/2015, conforme informado pelo DNIT por ocasião dos comentários dos gestores (peça 59, p. 23), propõe-se recomendar ao órgão que promova uma autoavaliação da atual contratação dos serviços de limpeza e conservação, fim de identificar a eventual ocorrência das deficiências detectadas no Contrato 1/2009, e que, se encontradas, realize, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no contrato atual para melhor adequação técnica aos seus objetivos, informando ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas.

552. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (Contrato 155/2012), são relevantes as seguintes constatações:

- a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que pode caracterizar o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20), 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) não realização de estudo técnico preliminar para definir os tipos, quantidades e localização dos postos de trabalho alocados no contrato, de forma a evidenciar a real necessidade dos postos (item 3.18);

553. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se recomendar ao DNIT que, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, promova os ajustes necessários no Contrato 155/2012 para melhor adequação técnica aos seus

objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas.

554. 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 DNIT, optou-se pela não responsabilização de gestores, apesar das falhas identificadas.

555. 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

556. 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 DNIT, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

7. Proposta de Encaminhamento

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

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

557.1.1. 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);

557.1.2. realize periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esse setor realize a adequada gestão das atividades de aquisições da organização (item 3.2)

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

557.1.4. aprove plano de trabalho anual para atuação da sua comissão de ética (item 3.3);

557.1.5. estabeleça formalmente (item 3.4):

- a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
- b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;
- c) metas para cada indicador definido na forma acima;
- d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

557.1.6. estabeleça diretrizes para área de aquisições, incluindo pelo menos as seguintes (item 3.5):

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

557.1.7. estabeleça em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições (item 3.6).

557.1.8. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.7);

557.1.9. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.7);

557.1.10. realize gestão de riscos das aquisições (item 3.7);

557.1.11. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da organização (item 3.8);

557.1.12. 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 3.9);

557.1.13. publique na sua página na internet a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.9);

557.1.14. publique a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.9);

- 557.1.15. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.10):
- elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;
 - aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;
 - divulgação do plano de aquisições na Internet;
 - acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.
- 557.1.16. elabore um Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.11).
- 557.1.17. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.12).
- 557.1.18. ao elaborar o plano anual de capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições (item 3.13);
- 557.1.19. adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação (item 3.13).
- 557.1.20. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para (item 3.14):
- planejamento de cada uma das aquisições considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.20, 3.22, 3.23, 3.24 e 3.36 do relatório de auditoria;
 - seleção do fornecedor, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.25, 3.26, 3.27 e 3.28 deste relatório de auditoria;
 - gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.17, 3.29, 3.30, 3.31, 3.32, 3.33, 3.34 e 3.35 do relatório de auditoria.
- 557.1.21. estabeleça e adote padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente (item 3.15);
- 557.1.22. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elaborado em atenção à letra a) do encaminhamento do achado 3.14, 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, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c) (item 3.16);
 - definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.17);
 - documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.17);
 - definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação (item 3.18);

- e) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.18);
- f) 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 3.18);
- g) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014 (item 3.19);
- h) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);
- i) 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 3.24);

557.1.23. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes, que ver a ser elaborado em atenção à letra a) do encaminhamento do achado 3.14, 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, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 18, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 19, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 20, p. 53-63); (item 3.20);
- b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.20);
- 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 (item 3.22):
 - 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”);
 - 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”).
- d) prever cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (item 3.23):
 - d.1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);
 - d.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
 - d.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
 - d.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
 - d.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
 - d.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.
- e) 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 3.25);
- f) prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que

possa se enquadrar no art. 7º da Lei 10.520/2002, observando os princípios da proporcionalidade e prudência (item 3.28);

g) incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial para atuar na fase de gestão do contrato (item 3.36);

557.1.24. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção à letra c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.17);

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

c) registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual (item 3.30);

d) aplicar as penalidades previstas à contratada sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição (item 3.31);

e) a cada prorrogação contratual, verificar se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.32);

f) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento (item 3.33):

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

f.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle);

g) documentar a sistemática de fiscalização administrativa utilizada em cada período (item 3.33);

h) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual (item 3.34);

557.1.25. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou comissão de licitação quando da execução de atividades na fase externa da licitação (item 3.35);

557.1.26. promova uma autoavaliação da atual contratação dos serviços de limpeza e conservação, fim de identificar a eventual ocorrência das deficiências detectadas no Contrato 1/2009, e que, se encontradas, realize, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no contrato atual para melhor adequação técnica aos seus objetivos, informando ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas adotadas (item 551).

557.1.27. promova, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no Contrato 155/2012 para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 553);

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

557.2.1. em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização (item 3.13);

557.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 146/2011, 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 3.16);

557.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, 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 (item 3.17);

557.2.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, §4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009 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 3.18);

557.2.5. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 155/2012, ou antes 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/MPOG 2/2008, art. 49, I (item 3.18).

557.2.6. em atenção à Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*, antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, ou da licitação com vistas a substituí-lo, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, nos termos da IN-SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN-SLTI/MPOG 2/2008, art. 42, inciso III (item 3.21).

557.2.7. em atenção a Lei 8.666/93, art. 68, oficie a empresa contratada por meio do contrato 155/2012, para que designe formalmente o preposto para representa-la, informando ao TCU, em trinta dias, as medidas adotadas (item 3.29);

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

a) para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável 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 setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

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

557.3. Dar ciência ao DNIT sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) o item 10.2.c, constante do Edital 217/2008, contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, afronta o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 (item 3.26);

b) o item 15.2.2, constante do Edital 217/2008, contendo exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preenchem as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio

da eficiência e da impessoalidade (item 3.26);

c) a inclusão da parcela “treinamento, capacitação e reciclagem” como o item de "Insumos de mão de obra" da planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009, é indevida, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica "despesas administrativas", conforme Acórdão 825/2010-Plenário (item 3.27);

d) a inclusão da parcela “reserva técnica” na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009, é indevida, conforme jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdãos 645/2009-P, 727/2009-P, 1.942/2009-P, 2.060/2009-P, 825/2010-P, 1.597/2010-P e 3.006/2010-P) (item 3.27).

557.4. 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, 23 de junho de 2015.

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

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