

VOTO

A presente auditoria integra os trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições realizados com os objetivos de avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições de vinte entidades da Administração Pública Federal e de verificar a consistência das informações apresentadas em questionário aplicado no âmbito do levantamento referente ao mesmo tema executado no TC-025.068/2013-0.

2. A fiscalização em exame foi realizada na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Foram escolhidos como objeto da auditoria os Contratos 51/2009-Dirac (prestação de serviços de limpeza), 92/2010-Dirac (prestação de serviços de vigilância) e 036/2014-Dirac (prestação de serviços de transporte de pessoas).

3. O presente trabalho se estruturou sobre três referenciais: governança, gestão e aquisições.

4. Governança consiste na atividade exercida pela alta administração da organização, envolvendo as funções de avaliar, dirigir e monitorar, por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e controles, visando a alcançar seus objetivos estratégicos. De sua vez, a gestão se constitui na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados. Por fim, as aquisições se referem às contratações de bens e serviços destinados a viabilizar a execução das atividades finalísticas e das atividades meio para, em última instância, atingir os objetivos definidos pela alta administração.

5. Como se vê, há interdependência entre esses fatores. Quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização. Em outras palavras, boas práticas de governança e gestão na área de aquisições resultam em agregação de valor e minimização dos riscos atrelados ao negócio da organização.

6. De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG) publicado pelo TCU, para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, três mecanismos devem ser adotados: liderança, estratégia e controle.

7. Os achados de auditoria foram organizados sob a perspectiva desses três mecanismos, a fim de avaliar a governança. A seguir, examinaram-se questões mais específicas relacionadas à gestão.

II - Governança

8. Os mecanismos de governança são implementados a partir da adoção de determinadas práticas. Portanto, o levantamento das práticas e dos respectivos instrumentos vigentes na entidade permite avaliar a qualidade da governança exercida.

9. A partir das observações da equipe, percebe-se que faltam instrumentos que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à boa governança e à consequente boa gestão do setor de aquisições. Nesse contexto, constatou-se que não há instrumentos que auxiliem a seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições e não há estudo contendo a avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal da área. Em relação ao código de ética aplicável ao quadro de pessoal da Fundação, inclusive aos administradores, foi verificado que a Fiocruz adota o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal, aprovado por meio do Decreto 1.171/1994. Não houve avaliação da necessidade de complementá-lo com um código de ética próprio tratando das questões éticas relacionadas às atividades específicas da unidade. Foi verificado, ainda, que a entidade não instituiu uma comissão de ética. Por fim, verificou-se que a alta administração não fixou objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem tampouco mecanismos de gestão de riscos e controle do alcance das metas.

10. Com relação à estratégia, constatou-se que falta à Fiocruz instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições.

11. Nesse sentido, foi verificado que a companhia não dispõe de documentos para estabelecer a estratégia de terceirização de serviços, a política de compras, a política de estoques, a política de compras conjuntas e a política de sustentabilidade, com definição dos requisitos de sustentabilidade aplicáveis aos produtos a serem adquiridos.
12. A Fiocruz não estabelece, ainda, as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições. A entidade não aprovou e publicou uma política de delegação de competência para autorização de contratações. Ademais, a alta administração não instituiu instância colegiada para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.
13. Relativamente ao controle, foram examinadas as práticas relativas à gestão de riscos, à existência de canais para recebimento de denúncias, à função de auditoria interna e à *accountability* (prestação de contas e responsabilização), esta sob a perspectiva da divulgação das decisões e documentos relacionados à atividade do setor de aquisições.
14. Os achados de auditoria apontam que a Fiocruz não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.
15. Com relação à auditoria interna, foi apurado que a unidade é responsável por atividades que caracterizam a cogestão, e não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização. Não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nessas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados.
16. Quanto à *accountability*, constatou-se que não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet. Não há determinação para publicação das decisões quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Não há também determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.
17. Com base nesses achados de auditoria, conclui-se que a Fiocruz enfrenta deficiências na implementação de mecanismos e práticas de governança na área de aquisições.

III - Gestão

18. Segundo o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), a gestão “é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo **planejamento, execução, controle, ação**, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” (destaques acrescentados).
19. Neste trabalho, a gestão das aquisições foi avaliada a partir do exame dos instrumentos de planejamento, de gestão de pessoas e de padronização dos processos de trabalho da área.
20. O planejamento das aquisições deveria gerar um plano anual de aquisições a fim de fundamentar a elaboração da proposta orçamentária anual e possibilitar o acompanhamento. No entanto, foi constatado que a Fundação não possui o referido plano.
21. Outro aspecto relacionado ao planejamento trata-se da necessidade de contar com um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), de forma a definir as práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos, bem como as respectivas responsabilidades, ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento. O trabalho revelou a inexistência do instrumento na Fiocruz, com a consequente realização de contratações sem a inclusão de requisitos de sustentabilidade.
22. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que a entidade não identifica e define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições. Também ficou evidenciado que não existe uma política de capacitação formalmente estabelecida para os servidores

que integram a área de aquisições. Verificou-se, ainda, que os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos.

23. No tocante aos processos de trabalho relacionados às licitações e contratos, buscou-se verificar se haveria estabelecimento de processos para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos, bem como o estabelecimento de padronizações, tais 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. Segundo apurado pela auditoria, a Fiocruz não utiliza processo de trabalho adequado para a seleção do fornecedor. Além do mais, a entidade não definiu (1) seus padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente; (2) listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e (3) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

24. Dessa forma, pode-se concluir que há deficiências nos instrumentos de planejamento, de gestão de pessoas e de processo de trabalho da área de aquisições da Fiocruz, o que pode impactar negativamente a qualidade da gestão do setor.

IV - Conformidade das Contratações

25. Neste tópico, a equipe de auditoria avaliou a conformidade de aspectos específicos relacionados à contratação de serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas. Os resultados se constituem na demonstração prática dos efeitos das falhas de governança e de gestão.

26. Em síntese, foram constatadas as seguintes deficiências na etapa de preparação das referidas contratações:

a) a contratação de serviços de transporte de pessoal (Contrato 36/2014-Dirac) foi realizada sem que houvesse prévio levantamento de mercado para definir e justificar o tipo de solução adequada às necessidades da empresa;

b) a terceirização dos serviços de transporte de pessoal (Contrato 36/2014-Dirac) não foi precedida de levantamento de mercado visando identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas;

c) não foram formalizados estudos técnicos para definir a quantidade estimada de material a ser utilizada na prestação de serviços de limpeza e conservação;

d) a entidade não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação (Contrato 92/2010-Dirac);

e) a definição do tamanho das áreas a serem objeto de limpeza não está suportada por documentação técnica completa e atualizada;

f) não há estudo técnico para justificar a localização, quantidade e tipo (escala, turno) de postos de vigilância;

g) realização de pesquisas de preços inadequadas para contratação de serviços de limpeza e de vigilância armada e desarmada;

h) ausência de justificativa nos autos para o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e de vigilância armada e desarmada;

i) ausência de definição dos requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e de vigilância.

27. No tocante às licitações e à execução dos contratos, foram observadas as deficiências que se seguem:

a) ausência de definição de cláusulas de penalidade que contemplem todas as obrigações previstas para a prestação dos serviços de limpeza e de vigilância;

b) não realização de estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa do contrato de limpeza;

- c) não realização de estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância;
- d) não fixação de preços máximos unitários (postos de trabalho) admitidos para as contratações relativas aos pregões eletrônicos 72/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 24/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância);
- e) parcelas indevidas presentes na planilha de custos e formação de preços do Contrato 92/2010-Dirac (inclusão do percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho - RAT, incompatível com aquele constante da GFIP, e inclusão de reserva técnica);
- f) a entidade 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;
- g) ausência de nomeação dos substitutos eventuais para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos Contratos de 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância);
- h) designação formal de prepostos pelas contratadas por meio dos Contratos 92/2010-Dirac (prestação de serviços de limpeza) e 51/2009-Dirac (prestação de serviços de vigilância);
- i) manutenção, nas renovações dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, da rubrica “provisão para aviso prévio trabalhado”, presente nas respectivas planilhas de custos e formação de preços, o que gerou pagamentos a maior por parte da Fiocruz;
- j) não adoção de lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;
- k) não elaboração de listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo dos objetos contratados.

28. Deixo de acolher como achado de auditoria o item 3.30 do relatório de fiscalização (Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos). O referido achado aponta que a Fiocruz não adotou procedimentos de avaliação de riscos para escolher a extensão das conferências para que comprove o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias na fiscalização administrativa relativa aos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac. Entretanto, tendo em vista que a entidade informou realizar conferência exaustiva nos dois contratos, não seria exigível a avaliação de risco para determinação do tamanho das amostras a serem conferidas.

29. De qualquer forma, considerando a eventualidade de a entidade vir a adotar a conferência por amostragem no futuro, entendo pertinentes as recomendações propostas no achado.

30. Como fica evidenciado, foram constatadas deficiências no planejamento das aquisições, na gestão de contratos e na implementação de controles internos.

V - Apreciação Geral - Conclusões

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

32. Foram observadas várias falhas nos processos de governança e gestão das aquisições da entidade. Por sua vez, a avaliação da conformidade das contratações objeto da presente auditoria demonstrou a ocorrência de um elevado número de falhas tanto nos procedimentos preparação das referidas contratações, quanto nas fases de licitação e execução contratual. Tais ocorrências estão intimamente relacionadas às deficiências nos processos de governança e gestão das aquisições praticados pela entidade auditada.

33. Uma causa provável para vários achados apontada pela equipe de auditoria é a descentralização administrativa e financeira das unidades da Fiocruz. Conforme informado no

relatório, a Fundação Oswaldo Cruz é composta por dezesseis unidades técnico-científicas dotadas de autonomia, que preservam modelos próprios de gestão. Muito embora essa descentralização possa influir na formatação dos encaminhamentos formulados nesta fiscalização, ela não se constitui óbice para que as práticas de governança e gestão auditadas sejam executadas pelas suas unidades.

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

VI - Proposta de Encaminhamento

35. Conforme enfatizado no relatório, as deficiências nos instrumentos de governança e gestão elevam as chances da ocorrência de situações passíveis de afetar negativamente as aquisições e a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização. Para mitigar tais riscos, foram formuladas, pela equipe de auditoria, recomendações e determinações a serem encaminhadas à Fiocruz.

36. Quanto às propostas de recomendações alvitadas pela equipe de auditoria, acolho-as com eventuais ajustes que entendo pertinentes. As recomendações propostas visam ao aprimoramento dos aspectos analisados nestes autos.

37. Deixo de acolher, entretanto, a proposta de recomendação constante do subitem 1.1 do item 7 do relatório, que se refere à adoção de procedimento para disciplinar a forma de acesso às funções-chave do setor de aquisições. Entendo que a escolha dos ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança se insere no campo da discricionariedade do gestor e envolve a aferição de uma multiplicidade de fatores, nem todos traduzíveis em enunciados de normas. Assim, em consonância com julgados proferidos em outros trabalhos congêneres (e.g. Acórdão 105/2015-TCU-Plenário), penso que seja providência suficiente para solucionar o problema a recomendação no sentido do estabelecimento de um modelo de competências para as funções-chave da área, complementada por recomendação para que a instituição expeça orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público.

38. Já em relação às determinações, merecem destaque aquelas do item 2 da proposta de encaminhamento constante do relatório de fiscalização transcrito no Relatório parte desta deliberação.

39. O subitem 2.1 propõe que seja determinada a não prorrogação da vigência dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac. Entretanto, tendo em vista as datas de assinaturas desses contratos, verifica-se que o Contrato 51/2009-Dirac já deve estar, neste momento, expirado e, no caso do Contrato 92/2010-Dirac, já no seu último ano de prorrogação. Dessa forma, por entender prejudicada a proposta de determinação, deixo de acolhê-la.

40. No subitem 2.2 da proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria, é proposta a determinação para que sejam adotadas as medidas necessárias para a exclusão da parcela “aviso prévio trabalhado” após o primeiro ano de vigência contratual das planilhas de custos e formação de preços dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac.

41. Por sua vez, o subitem 2.3 da referida proposta, alvitra a adoção de medidas necessárias à exclusão das seguintes parcelas da planilha de custos e formação de preços do Contrato 92/2010-Dirac, por serem consideradas indevidas:

a) reserva técnica, uma vez que não se vislumbra justificativa para sua inclusão nos contratos de limpeza e conservação;

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

42. Já o subitem 2.4 propõe a assinatura de prazo para adoção das medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac.

43. Quanto à primeira determinação, não tenho reparos a fazer, ante o não cabimento da parcela “aviso prévio trabalhado” após o primeiro ano de vigência do contrato, nos termos do item 9.2.2 do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário. Já em relação às outras parcelas objeto de proposta de exclusão, considerando que as mencionadas parcelas constaram do procedimento licitatório e do termo de contrato, entendo que as medidas referentes a essas parcelas de custo devem ser precedidas da oitiva do contratante e do contratado.

44. Quanto às demais determinações propostas em relação aos outros achados apontados na presente auditoria, acolho-as também com eventuais ajustes.

45. Anoto, finalmente, que outros pontos levantados neste relatório terão tratamento específico por ocasião dos trabalhos de consolidação da FOC.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator