

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 Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Foram escolhidos como objeto da auditoria o Contrato 55/2011 (prestação de serviços de limpeza) e o Contrato 85/2010 (prestação de serviços de vigilância).

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. Por 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 a UFRN não possui normativo interno definindo as competências necessárias para ocupar as funções chave da área de aquisições e também não divulga os critérios de seleção para ocupar essas funções. A instituição também não definiu critérios de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, bem como não estabeleceu processo formal de seleção dos ocupantes dessas funções. Além disso, a UFRN não realiza avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal da universidade voltado para a função de aquisições. Por fim, verificou-se que a instituição não estabeleceu 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 UFRN 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 instituição não estabeleceu formalmente estratégias e políticas voltadas para a função de aquisições, quais sejam: estratégia de terceirização, política de compras e de estoques, política de sustentabilidade nem política de compras conjuntas.

12. A UFRN não dispõe de documento descrevendo as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, não havendo, portanto, normativo sintetizando e formalizando o conjunto de atribuições e responsabilidades. Ademais, a entidade não possui comitê ou conselho que desempenhe a função de auxiliar a alta administração nas decisões sobre 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 UFRN 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. Quanto à *accountability*, constatou-se que a UFRN não estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet, além de não determinar a publicação na sua página na internet da decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, bem como da agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.
16. Com base nesses achados de auditoria, conclui-se que a UFRN enfrenta deficiências na implementação de mecanismos e práticas de governança na área de aquisições.

III - Gestão

17. 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).
18. 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.
19. Um 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 os respectivas responsabilidades, ações, metas, prazos e mecanismos de monitoramento. O trabalho revelou a inexistência do instrumento na UFRN. Entretanto, foi verificado que a instituição aderiu à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P - SAIC/MMA), a qual pode ser considerada parte de grupo de ações e projetos afins desenvolvidos pela instituição com potencial de integrar o Plano de Logística Sustentável.
20. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que a entidade ainda não realizou mapeamento de competências com relação aos ocupantes das funções-chave da área de aquisição.
21. 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 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 UFRN não aprovou nem normatizou processo de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, para a seleção dos fornecedores ou para a gestão de contratos.
22. 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 UFRN, o que pode impactar negativamente a qualidade da gestão do setor.

IV - Conformidade das Contratações

23. 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.

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

a) o processo de planejamento de contratações na UFRN não contempla a realização e formalização de estudos preliminares para definição dos aspectos da contratação voltados a identificar e avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação;

b) o processo de planejamento de contratações na UFRN não contempla a realização e formalização de estudos para definição dos aspectos da contratação voltados à definição dos postos de trabalho a serem contratados;

c) a UFRN apresenta deficiências na estimativa de preços das contratações de serviços, não realizando adequadamente as pesquisas de mercado, não realizando, também, pesquisas ao portal de compras governamentais, *sites* especializados ou entes públicos, situação constatada na análise dos processos de contratação dos serviços de limpeza e de vigilância;

d) a UFRN não avalia ou justifica de forma adequada o parcelamento ou não da solução a ser contratada pela instituição, conforme verificado na análise dos processos administrativos da contratação de serviços de limpeza que deu origem ao Contrato 55/2011 e de vigilância, que deu origem ao Contrato 85/2010;

e) a UFRN não elaborou plano de trabalho de terceirização para subsidiar a contratação dos serviços de limpeza e vigilância;

f) os Acordos de Níveis de Serviços dos contratos de limpeza e vigilância, analisados no âmbito da presente fiscalização, não são suficientes para definir os requisitos de qualidade dos serviços prestados pelas contratadas;

g) não estabelecimento de requisitos de sustentabilidade para prestação dos serviços de limpeza no Contrato 55/2011;

h) a instituição não estabeleceu nos processos administrativos fiscalizados um modelo de gestão de contratos contemplando a segregação das atividades de recebimento provisório e recebimento definitivo dos serviços/materiais contratados;

i) não adoção de lista de verificação (check-list) relacionando os itens a serem analisados pela consultoria jurídica, quando da aprovação dos editais de licitação;

j) não utiliza listas de verificação para auxiliar as atividades desenvolvidas pelo pregoeiro ou comissão de licitação durante a fase de seleção de fornecedor;

k) não implantação do controle compensatório de adotar listas de verificação para padronizar os procedimentos durante a fase de gestão dos contratos;

l) não adoção de listas de verificação para utilização no âmbito das análises jurídicas dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação e reajuste).

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

a) as cláusulas que tratam da aplicação de penalidades, nos processos administrativos fiscalizados, foram definidas de forma genérica, não estabelecendo o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado, e não há previsão de penalidades específicas ou gradação para o caso de reincidência de condutas;

b) as contratações de serviços de limpeza e de vigilância na UFRN foram realizadas sem avaliação das alternativas de fiscalização administrativa;

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) deficiências na definição das cláusulas editalícias constantes nos editais 27/2010 (serviços de limpeza) e 133/2009 (serviços de vigilância), respectivamente, quanto aos aspectos de vistoria prévia, prazo para início dos serviços e definição, pela contratante, do salário a ser pago aos empregados terceirizados;

e) não inclusão, nas portarias de designação dos atores envolvidos no acompanhamento e fiscalização dos contratos, da designação de suplentes para atuação em substituição aos titulares;

f) as portarias de designação dos atores envolvidos no acompanhamento e fiscalização dos contratos não estão sendo juntadas aos autos dos processos administrativos das correspondentes contratações;

g) a UFRN não coloca em prática todos os mecanismos formais de rastreabilidade dos serviços prestados previstos no Contrato 55/2011 (serviços de limpeza) nem estabeleceu mecanismos desse tipo no contrato do serviço de vigilância (Contrato 85/2010);

h) apresentação, por parte das empresas contratadas, de garantias fora do prazo estabelecido;

i) não aplicação de penalidades às contratadas em razão da apresentação de garantias fora do prazo estabelecido;

j) os procedimentos adotados pela fiscalização administrativa dos contratos não contemplam análise de condições específicas das regras de pagamento, em especial, as alíquotas previstas e realizadas de seguro de acidente de trabalho, o que possibilitou pagamento de verba indevida às contratadas;

k) manutenção na PCFP, quando da repactuação e prorrogação dos contratos 85/2010 (vigilância) e 55/2011 (limpeza), das verbas referentes a aviso prévio trabalhado e depreciação de equipamentos, o que ocasionou pagamento de verbas indevidas à contratada.

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

27. Foi informado no relatório de fiscalização, no item “4. Informações Complementares”, as seguintes ocorrências correlatas à presente auditoria:

a) a Secex/PE realizou recentemente trabalho específico sobre a auditoria interna da UFRN (TC-025.574/2014-0), no âmbito da FOC-Audin, com objetivo de avaliar a estrutura e a atuação das auditorias internas das instituições federais de ensino, com análise de questões semelhantes às verificações previstas nesta FOC. Por essa razão, as questões atinentes à auditoria interna foram aplicadas de forma reduzida na presente auditoria;

b) foi verificado nas planilhas de custo e formação de preços do contrato de vigilância (Contrato 85/2010) previsão concomitante para as verbas aviso prévio trabalhado e aviso prévio indenizado. Conforme apontado, essa ocorrência deverá ser analisada pela coordenação central da auditoria no âmbito do relatório consolidador da fiscalização.

V - Apreciação Geral - Conclusões

28. Conforme apontado pela equipe de auditoria, foram registrados 32 achados de auditoria, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela UFRN não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

29. 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.

30. Concluiu-se, assim, que a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na UFRN 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

31. 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 UFRN, além de se dar ciência das ocorrências que, no entender da equipe de auditoria, não ensejam a prolação de determinações ou recomendações.

32. Quanto às propostas de recomendações e ciência alvitadas pela equipe de auditoria, acolho-as com eventuais ajustes que entendo pertinentes. As recomendações propostas visam ao aprimoramento dos aspectos analisados nestes autos, enquanto que a cientificação das falhas observadas busca evitar a repetição das mesmas.

33. Deixo de acolher, entretanto, a proposta de recomendação constante do item 283.1 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.

34. Com relação às determinações propostas, parte delas dizem respeito à exclusão de parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços dos contratos 55/2011 (prestação de serviços de limpeza) e 85/2010 (prestação de serviços de vigilância), bem como à recuperação dos valores pagos relativos a essas parcelas. Uma vez que restou demonstrado o não cabimento dos mencionados itens de custo, entendo que não merece reparos as determinações ora propostas com vista ao saneamento das falhas observadas nos mencionados contratos.

35. Foi proposta, ainda, determinação visando à não prorrogação do Contrato 55/2011, tendo em vista várias falhas detectadas no procedimento da contratação dos serviços objeto da referida avença, tais como, ausência de requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços, ausência de documentos técnicos para definição das áreas objeto dos serviços de limpeza e inadequação da estimativa de preços utilizada para julgamento da licitação.

36. Entretanto, considerando que, conforme informado pela equipe de auditoria, o referido contrato tem vencimento previsto para 31/7/2015, o mesmo pode já ter sido prorrogado neste ano. Por outro lado, considerando que essa seria a última prorrogação possível deste contrato, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, resta prejudicada a mencionada determinação. Deixo, portanto, de acolher essa proposta.

37. 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