

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 no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP (TRT-8). Foram escolhidos como objeto da auditoria os Contratos 104/2010 (prestação de serviços de vigilância, em Belém), 104/2011 (prestação de serviços de limpeza, em Macapá) e 36/2013 (prestação de serviços de limpeza, em Belém).

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 no órgão permite avaliar a qualidade da governança exercida.

9. A partir das observações da equipe, percebe-se que são deficientes os 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 o TRT-8 não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições no tocante ao quantitativo do pessoal. Quanto ao código de ética do órgão, em que pese o TRT-8 dispor de um arcabouço normativo, ele não disseminou ações, no âmbito interno, voltadas à aplicação do seu Código de Ética, descontinuando a ocupação da comissão de ética e não aprovando plano de trabalho anual para atuação dessa comissão. O órgão também não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de controle do alcance das metas.

10. Com relação à estratégia, constatou-se que também são deficientes os instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança do TRT-8, 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. Ademais, a alta

administração não designou formalmente corpo colegiado para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

12. 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.

13. Os achados de auditoria apontam que o TRT-8 não estabelece 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. Foi verificado, ainda, que a unidade de auditoria interna não dispõe de um sistema para monitoramento das providências adotadas pela administração em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e externa.

14. Quanto à *accountability*, constatou-se que o TRT-8 não estabelece 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.

15. Com base nesses achados de auditoria, conclui-se que o TRT-8 enfrenta deficiências na implementação de mecanismos e práticas de governança na área de aquisições.

III - Gestão

16. 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).

17. 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.

18. Em relação ao planejamento, constatou-se que o TRT-8 não possui um Plano Anual de Aquisições. Este instrumento deveria conter o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, servindo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento das aquisições.

19. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que o órgão não dispõe de documento interno ou externo descrevendo as competências necessárias para o desempenho das funções-chave em aquisições.

20. 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 instituição não dispõe de documento interno formalizado estabelecendo processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições.

21. 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 do TRT-8, o que pode impactar negativamente a qualidade da gestão do setor.

IV - Conformidade das Contratações

22. 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.

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

a) não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de transporte, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, cargas e materiais;

b) realização, de forma precária, de estudo para estimar a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação. Considerando que há remuneração pelo consumo de materiais no contrato, a deficiência na estimativa causa impactos no preço contratado;

c) não realização de estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação;

d) realização de pesquisa de preços inadequada para contratação de serviços de limpeza e conservação;

e) o TRT-8 não justificou de forma adequada nos autos o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada;

f) não definição dos requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada;

g) não definição dos requisitos de sustentabilidade nas contratações de serviços de limpeza e conservação na sede do órgão no Estado do Amapá.

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

a) ausência de previsão de penalidades atreladas ao cumprimento das obrigações contratuais;

b) 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;

c) não fixação de preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza, o que ocasionou a aceitação de preços desses insumos por valores acima do praticado no mercado;

d) não adoção de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor que levaria à detecção de tais parcelas indevidas;

e) definição, de forma genérica, das 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, faz com que não seja viável aplicar essas penalidades e, por consequência, inibir as condutas que retardam o procedimento licitatório do pregão;

f) falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual;

g) falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de aplicação de penalidades por falhas na sua execução;

h) falhas na gestão dos contratos de limpeza e vigilância, ante a ausência de mecanismos que permitam verificar a efetiva prestação dos serviços ou o recebimento dos materiais;

i) falta de material para realização dos serviços de limpeza, sem que fosse realizada glosa na fatura da empresa contratada, evidenciando falha na gestão/fiscalização do contrato, conforme comprova a documentação à peça 48, configurando pagamentos por materiais não entregues ou entregues em quantidades inferiores à prevista;

j) não verificação das cláusulas da garantia, em especial a ausência de cobertura para executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

k) não verificação, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação;

l) não realização da verificação de que os recolhimentos realizados pelas contratadas correspondem aos colaboradores vinculados aos contratos de prestação de serviços de limpeza e conservação e vigilância mantidos com a instituição;

m) não verificação, mensalmente e previamente a cada pagamento, do cumprimento das regras estabelecidas no contrato, ou houve a verificação, mas foram descumpridas as regras de pagamento previstas no contrato;

n) não revisão dos valores lançados a título de Provisão, quando das prorrogações ou repactuações contratuais, ou ausência da utilização das informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões;

o) não ultimização das providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011;

p) não adoção de lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação;

q) não adoção de lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais.

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

V - Apreciação Geral - Conclusões

26. Conforme apontado pela equipe de auditoria, foram registrados 37 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 pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

27. Foram observadas várias falhas nos processos de governança e gestão das aquisições do órgão. 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 pelo órgão auditado.

28. Concluiu-se, assim, que a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TRT-8 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

29. 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 ao TRT-8, além de se dar ciência de uma das ocorrências, a qual, no entender da equipe de auditoria, não enseja a prolação de determinação ou recomendação.

30. 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 da falha observada busca evitar sua repetição.

31. Com relação às determinações propostas, parte delas dizem respeito à exclusão de parcelas indevidas das planilhas de custo e formação de preços dos Contratos 104/2010, 104/2011 e 36/2013, bem como à recuperação dos valores pagos relativos a essas parcelas. Entretanto, considerando que as a parcela referente à reciclagem da planilha de custos e formação de preços do Contrato 104/2010 constou do procedimento licitatório e do termo de contrato, entendo que as medidas referentes a essa parcela devem ser precedidas da oitiva do contratante e do contratado.

32. Foi proposta, ainda, determinação visando à não prorrogação dos Contratos 104/2010, 105/2010, 104/2011 e 36/2013, tendo em vista várias falhas detectadas no procedimento da contratação dos serviços objeto das referidas avenças, tais como, ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços, estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços, o tamanho das áreas que são objeto dos contratos de limpeza não foi definido com base em documentos técnicos e inadequação da estimativa de preços utilizada para julgamento da licitação.

33. Entretanto, considerando que os Contratos 104/2010 e 105/2010, de acordo com suas datas de assinatura, já se encontram no último período de prorrogação, tal determinação resta prejudicada em relação a essas avenças. Quanto ao Contrato 104/2011, a sua assinatura ocorreu em 8/9/2011. Dessa forma, restaria prazo exíguo para o TRT-8 realizar novo procedimento licitatório para a contratação de novo prestador dos serviços objeto daquele contrato, caso a determinação alcançasse essa nova prorrogação. Dessa forma, entendo que a determinação não deveria impedir essa possível renovação que se avizinha, caso seja do interesse da administração. Por outro lado, essa seria a última prorrogação possível desse contrato, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993. Portanto, a determinação proposta não deve incidir também sobre essa avença. Resta, portanto, apenas o Contrato 36/2013 como objeto da determinação de não prorrogação da avença.

34. 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