

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 7ª Região (TRT-7ª). Foram escolhidos como objeto da auditoria os Contratos 13/2011 (prestação de serviços de vigilância) e 13/2012 (prestação de serviços de limpeza).

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 de auditoria, percebe-se que são deficientes os instrumentos que permitam ao nível estratégico exercer a liderança necessária para conduzir à boa governança e à conseqüente boa gestão do setor de aquisições. Nesse contexto, constatou-se que o TRT-7ª 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 e não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da área de aquisições em termos quantitativo e de qualificação de pessoal.

10. Com relação à estratégia, constatou-se que também são deficientes os instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança do TRT-7ª, 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 e política de compras conjuntas. O órgão também não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições, bem como não dispõe de controles

internos para monitorar os atos delegados. Além disso, não foi designado formalmente corpo colegiado responsável por auxiliar a instituição 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-7ª 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 auditoria interna não realiza trabalhos de avaliação de governança e de gestão de riscos da organização, nem faz avaliação de controles internos na função aquisição.

14. Quanto à *accountability*, não há determinação para publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições na Internet.

15. Com base nesses achados de auditoria, conclui-se que o TRT-7ª 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-7ª não executa processo de planejamento das aquisições com a aprovação de um plano de aquisições para o período mínimo de um ano. Também não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

19. Quanto à gestão de pessoas, foi verificado que a instituição não identificou nem definiu as competências necessárias para o desempenho das funções básicas da área de aquisições, além de não possuir Plano Anual de Capacitação dos servidores que integram essa área.

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 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 formaliza processos de trabalho relacionados à atividade de aquisições (planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos). Além disso, o órgão não utiliza documentos, procedimentos e especificações técnicas padronizadas próprias ou de seus órgãos governantes superiores nos seus processos de aquisições, em relação a minutas de editais e contratos, listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica e procedimentos para elaboração das estimativas de preços.

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-7ª, 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, para a prestação 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;

b) não foi realizado estudo para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação;

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

d) não foi apresentado estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (turno, escala) de posto de trabalho de vigilância;

e) não foram definidos os requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e vigilância;

f) não houve definição dos requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância;

g) o órgão 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 pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

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

a) 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;

b) ausência de definição de critério objetivo para avaliar a exequibilidade da proposta, além da não fixação do preço mínimo abaixo do qual há presunção de inexequibilidade;

c) as despesas com treinamento/capacitação/reciclagem constantes do Quadro II - Insumos de Mão de Obra da Planilha de Custos e Formação de Preços dos serviços de vigilância da organização, já se encontram embutidas nas Despesas Operacionais/Administrativas contidas no Quadro Demais Custos, em desacordo com o Acórdão 825/2010-Plenário;

d) 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;

e) ausência de designação dos prepostos pelas contratadas para representá-las na execução contratual;

f) o TRT-7ª ainda não ultimou as providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 2.546/2011;

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

h) não adoção de lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

i) não adoção de lista de verificação padrão para atuação dos atores envolvidos nos recebimentos provisório e definitivo;

j) 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 31 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 7ª Região 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-7ª 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-7ª, 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 a repetição da mesma.

31. Deixo de acolher, entretanto, a proposta de recomendação constante do subitem 2.1 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.

32. Uma das determinações propostas diz respeito à exclusão, da planilha de custo e formação de preços do Contrato 13/2011, da parcela destinada a cobrir despesas com seleção e treinamento de terceirizados. Outra determinação trata da recuperação dos valores indevidamente pagos em razão dessa parcela. Entretanto, considerando que a mencionada parcela constou do procedimento licitatório e do termo de contrato, entendo que as medidas referentes a essa parcela de custo devem ser precedidas da oitiva do contratante e do contratado.

33. Quanto à proposta de determinação constante do subitem 1.1 do item 7 do relatório de fiscalização elaborado pela equipe de auditoria, entendo pertinente transformá-la em recomendação,

por se tratar de medida que visa avaliar a melhor forma de prestação dos serviços de transporte demandados pelo órgão auditado.

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