

## 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 de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Foram escolhidos como objeto da auditoria os Contratos 062/2010 (prestação de serviços de limpeza), 115/2011 (prestação de serviços de transporte) e 223/2012 (prestação de serviços de vigilância armada).

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 consequente boa gestão do setor de aquisições. Nesse contexto, constatou-se que o TJDFT 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, não adota código de ética prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive aos membros da alta administração, e não estabelece objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem 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 TJDFT, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições.

11. Nesse sentido, foi verificado que o órgão não estabeleceu formalmente estratégias e políticas voltadas para a função de aquisições, quais sejam: estratégia de terceirização, política de

estoques e política de compras conjuntas. O órgão também não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito 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 TJDFT 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. Foi verificado, ainda, que a unidade de auditoria interna é responsável por atividades que caracterizam a cogestão, e não realiza trabalhos de avaliação da gestão de riscos da organização.

14. Quanto à *accountability*, não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet. Não há, também, determinação para publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo e 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 TJDFT 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 TJDFT não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

19. Quanto à gestão de pessoas e padronização de processos de trabalho, a equipe de fiscalização não apontou achados de auditoria.

20. Dessa forma, pode-se concluir que no aspecto da gestão, o TJDFT encontra-se em melhor situação que a maioria dos órgãos e entidades avaliados na presente fiscalização de orientação centralizada, já que o único achado nesse quesito foi a ausência de Plano de Gestão de Logística Sustentável.

### IV - Conformidade das Contratações

21. 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.

22. 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 a 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 realizado estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação;
- d) pesquisa de preços inadequada para contratação de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada;
- e) não foi realizado estudo para avaliar o parcelamento ou não das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada;
- f) não foram definidos requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada e, conseqüentemente, não houve vinculação dos pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada;
- g) ausência de previsão de 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 haja segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

23. 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) 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 que foi estimado;
- c) utilização do pregão presencial, em detrimento do eletrônico, para contratação de serviços de limpeza e conservação, sem justificativa para a inviabilidade da utilização do pregão eletrônico;
- d) deficiências na definição das cláusulas editalícias para contratação de serviços de limpeza e vigilância;
- 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, dificulta aplicar essas penalidades e, por consequência, não se inibem 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) não verificação, a cada prorrogação do contrato de vigilância, se a contratada mantinha todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação;
- h) não ultimização das providências para revisar os contratos a serem objeto de revisão decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011;
- i) não adoção de lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação;
- j) não adoção de lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres previamente aos ajustes contratuais.

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

## V - Apreciação Geral - Conclusões

25. Conforme apontado pela equipe de auditoria, foram registrados 27 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 de Justiça do Distrito Federal e Territórios não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

26. 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.

27. Concluiu-se, assim, que a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no TJDFT 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

28. 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 TJDFT, além de se dar ciência de algumas ocorrências, as quais, no entender da equipe de auditoria, não enseja a prolação de determinação ou recomendação.

29. Quanto às propostas de recomendações e ciência alvitradas 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 sua repetição.

30. Deixo de acolher, entretanto, a proposta de recomendação constante do item 457.1.1 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 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.

31. Quanto às determinações propostas, uma delas diz respeito à não prorrogação dos contratos 062/2010 e 223/2012, ante as graves irregularidades constatadas nos processos de contratação que resultaram nos mencionados instrumentos. Destacam-se, dentre essas irregularidades, a ausência de estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução que atendessem à necessidade de transportar pessoas, ausência de estimativa da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza, e para definir a produtividade da mão de obra contratada, bem como a não definição do tamanho das áreas objeto do contrato de limpeza com base em documentos técnicos.

32. Verifico, contudo, que o Contrato 062/2010 já se encontra no seu último período de prorrogação, tendo em vista sua data de assinatura. Assim, a determinação deveria recair apenas sobre o Contrato 223/2012. Ocorre que em relação a esse contrato foi apontada apenas a falha relativa à ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de vigilância, o que caracterizaria o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados. Entendo, entretanto, que em relação a esses serviços específicos, não subsiste a falha mencionada, já que, pela sua própria natureza, trata-se de serviço típico de disponibilização de mão de obra. Deixo de acolher, então, a proposta em relação a esse contrato.

33. 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