

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.

I

2. A fiscalização em exame foi realizada Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Os trabalhos, realizados pela Selog, corresponderam aos de uma auditoria integrada (operacional e de conformidade), conduzindo a unidade técnica a examinar contratos e a realizar entrevistas com os gestores e interlocutores designados pelo Dnit. Foram escolhidos para análise documental os Contratos 001/2009 (limpeza), 155/2012 (vigilância) e 146/2011 (transporte de pessoal). O primeiro, no entanto, já se encontra expirado, consoante informação dos próprios gestores nos comentários que fizeram sobre o relatório, conduzindo a secretaria a excluir as propostas de encaminhamento inicialmente cogitadas em relação a ele e a modificar outras com vistas a induzir o aperfeiçoamento de novas contratações.

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, examinam-se questões mais específicas relacionadas à governança.

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 há deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, haja vista não ter ficado claro se tal seleção se dá com base em critérios de competências requeridas para os cargos.

10. Com relação à estratégia, foram pesquisadas a adoção de diretrizes para as aquisições da organização, como por exemplo, se havia política de compras, de estoques, de compras conjuntas e estratégias de terceirização. Porém, constatou-se que o Dnit não estabeleceu nenhuma dessas diretrizes para aquisições.

11. O Dnit não estabelece, ainda, as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, estando ainda em andamento a contratação, segundo o órgão, de consultoria para mapeamento de competências.
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 Dnit não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, e não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos. Também não realiza gestão de riscos das aquisições.
14. Com relação à auditoria interna, foi apurado que há deficiências, visto que não foram feitos trabalhos de auditoria acerca da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da organização.
15. 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 principal gestor responsável pelas aquisições.
16. Com base nesses achados de auditoria, conclui-se que há diversas oportunidades de melhoria identificadas no Dnit, no que diz respeito à 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”*.
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. 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 o Dnit utiliza como tal plano a proposta orçamentária do órgão. Tal documento contém o objeto a ser contratado e o valor estimado da despesa, sem referência a outros elementos necessários a um adequado planejamento, tais como o objetivo estratégico suportado pela contratação, unidade requisitante da contratação, justificativa resumida da contratação, período estimado no qual a contratação será realizada, entre outros, de modo que se conclui haver deficiências no processo de planejamento das aquisições.
20. 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 no Dnit.
21. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que há deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições. Também ficou evidenciado que não existe uma política de capacitação formalmente estabelecida para os servidores que integram a área de aquisições.
22. 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, o Dnit não utiliza processo de trabalho adequado para a seleção do fornecedor. 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 Dnit, 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. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (Contrato 1/2009), atualmente já expirado, foram reputadas como mais relevantes:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que poderia conduzir ao risco de realizar pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados;

b) estimativa deficiente da quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços;

c) estimativas de preço deficientes, indicando que o parâmetro utilizado pelo Dnit para julgar a licitação foi inadequado.

25. No contrato para prestação de serviços de vigilância (Contrato 155/2012):

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que pode caracterizar o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados; e

b) não realização de estudo técnico preliminar para definir os tipos, quantidades e localização dos postos de trabalho alocados no contrato, de forma a evidenciar a real necessidade dos postos.

V - Apreciação Geral - Conclusões

26. Conforme apontado pela equipe de auditoria, foram registrados 36 achados de auditoria, sendo que houve achado nas doze questões de auditoria aplicadas ao Dnit, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas, 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 da entidade. Por sua vez, a avaliação da conformidade das contratações objeto da presente auditoria demonstrou a ocorrência 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.

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

30. Quanto às propostas de recomendações alvitadas pela equipe de auditoria, acolho-as com alguns ajustes entendidos pertinentes. As recomendações propostas visam ao aprimoramento dos aspectos analisados nestes autos. Apenas deixo de acolher aquela 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

discricionabilidade 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-Plenário), penso que seja providência suficiente para solucionar o problema a proposta de 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. Já em relação às determinações, algumas delas se referem a falhas observadas no Contrato 1/2009 que, conforme o comentário dos gestores e as anotações da própria secretaria ao longo do relatório, encerrou sua vigência em 21/1/2015, conduzindo a secretaria a efetuar ajustes nas propostas quando da finalização do relatório, de modo que as determinações restaram para serem observadas pela autarquia “*antes da eventual prorrogação do Contrato 1/2009, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo*”. A esta altura, ou referido contrato já foi prorrogado, em caráter emergencial, ou realizada nova licitação. Assim, penso ainda caber uma readequação das redações propostas.

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

Ante o exposto, acolho as propostas da Selog, com ajustes pertinentes, e 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