

## 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 Eletrobrás Distribuição Rondônia – Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), sociedade de economia mista pertencente ao grupo Eletrobrás, criada pela Lei 5.523/1968 e vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME).

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. 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, apesar de adotar código de ética aplicável a todos que trabalham na entidade (código de ética único das empresas do grupo Eletrobrás), não foi aprovado um plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética (achado 3.1).

10. Com relação à estratégia, foi verificado que a instituição não dispõe de documentos para estabelecer a política de compras e a política de estoques (achado 3.2).

11. Também a Ceron declarou que não houve a designação de corpo colegiado (ex. comitê, conselho) para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (achado 3.3).

12. No que se refere 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. Como resultado, também foram constatadas deficiências nos três quesitos.

13. Foi verificado que a Ceron não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores nessa matéria e não realiza gestão de riscos das aquisições (achado 3.4).

14. A entidade não mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de denúncias (achado 3.5).
15. Foi apurado que a auditoria interna da Ceron não executou trabalhos de avaliação de governança, avaliação de controle internos gerais ou específicos na área de licitações e contratos no ano de 2012 (achado 3.6).
16. As questões relativas à *accountability* também demandam aperfeiçoamento. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet. Igualmente, não é feita a publicação da agenda do gestor principal das aquisições. Por fim, verificou-se que não há publicação, em sua página na Internet, da decisão do órgão de controle externo quanto ao mérito da prestação de contas anual (achado 3.7).
17. Com base nesses resultados, conclui-se que a Ceron vem-se deparando com deficiências na implementação de mecanismos e práticas de governança na área de aquisições.

### III - Gestão

18. 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” [grifo não original].
19. 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.
20. 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 a Ceron não possui o referido plano (achado 3.8).
21. Outro aspecto relacionado ao planejamento trata 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 Ceron e a consequente realização de contratações sem a inclusão de requisitos de sustentabilidade (achado 3.9).
22. Quanto à gestão de pessoas, constatou-se que a organização não dispõe de documento contendo o mapeamento das competências necessárias ao exercício das atribuições na área de aquisições (achado 3.10).
23. No tocante aos processos de trabalho relacionados às licitações e contratos, buscou-se verificar se haveria sistematização dos procedimentos de aquisição mediante a definição formal do processo de trabalho e o estabelecimento de minutas, especificações técnicas, listas de verificação e procedimentos para elaboração de estimativas de preços. Segundo apurado pela auditoria, não há documento interno estabelecendo o processo de trabalho relacionado à atividade de aquisições – planejamento da aquisição, seleção do fornecedor e gestão do contrato (achado 3.11). Quanto aos documentos padronizados, a equipe verificou que a Ceron não utiliza artefatos que facilitam a condução dos processos de aquisição (achado 3.12)
24. Diante do exposto, pode-se concluir que há deficiências nos instrumentos de planejamento, de gestão de pessoas e de processo de trabalho da área de aquisições da Ceron, o que pode impactar negativamente a qualidade da gestão do setor.

### IV - Conformidade das Contratações

25. 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.

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

a) a contratação de serviços de motorista foi realizada sem que houvesse prévio levantamento de mercado para definir e justificar o tipo de solução adequada às necessidades da instituição (achado 3.13);

b) os termos de referência das contratações de serviços de limpeza e de vigilância não apresentaram os métodos ou estudos utilizados para a definição da quantidade e dos tipos de postos de trabalho, para a definição da produtividade esperada do pessoal empregado – contrato de limpeza e conservação – e para a otimização dos postos de trabalho e definição de turnos de serviço – contrato de vigilância (achado 3.14);

c) a organização não realizou pesquisa de preços junto a fornecedores ou a outras fontes para a elaboração da planilha de formação de preços, que foi baseada apenas em convenção coletiva do trabalho, quando da contratação de serviços de limpeza e de vigilância ostensiva armada (achado 3.15);

d) os processos de contratação de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada não contiveram avaliação sobre a possibilidade de ser efetuado o parcelamento, ou não, das soluções a serem contratadas pela instituição (achado 3.16);

e) a entidade não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada (achado 3.17); e

f) a organização não previu a adoção de práticas de sustentabilidade na contratação de serviços de limpeza (achado 3.18).

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

a) não há nas contratações de limpeza e de vigilância segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo dos serviços prestados (achado 3.19);

b) os contratos de prestação de serviços de limpeza e vigilância não contêm cláusulas de penalidades vinculadas ao cumprimento das obrigações contratuais (achado 3.20);

c) os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância não foram definidos com base em estudos técnicos (achado 3.21);

d) os editais do Pregão 30/2010 (limpeza) e do Pregão 5/2012 (vigilância) continham a exigência de vistoria prévia em afronta aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30 da Lei 8.666/1993 (achado 3.22);

e) os editais do Pregão 30/2010 (limpeza) e do Pregão 5/2012 (vigilância) não especificaram as penalidades adequadas para cada situação prevista, podendo dificultar a aplicação das sanções durante a execução contratual (achado 3.24);

f) no Contrato DG/145/2010 (limpeza), a planilha de custos e formação de preços (PCFP) contém parcela referente a treinamento de pessoal, incluída sem amparo legal, visto que tal parcela já estaria coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário (achado 3.23);

g) a instituição não conta com mecanismos que permitam rastrear os serviços executados nos contratos de vigilância e limpeza (achado 3.25);

h) a entidade não possui mecanismos que impeçam a apresentação de garantias fora do prazo (o que ocorreu na contratação de vigilância), bem como os valores das garantias não são atualizados a cada ajuste e as apólices não cobrem as multas impostas pela Administração e o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pelas contratadas (achado 3.26);

i) a organização não verifica, a cada prorrogação dos contratos de limpeza e de vigilância, se as contratadas mantêm todas as condições de habilitação exigidas à época da licitação (achado 3.27);

j) a Ceron não retirou da planilha de custos, após o período de 1 ano, as parcelas referentes à depreciação de bens permanentes (vigilância) e à provisão para aviso prévio trabalhado (vigilância e limpeza), bem como não utiliza informações gerenciais para propor redução de valores quando das repactuações (achado 3.28);

k) a entidade não adota uma lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela fiscalização dos contratos (achado 3.29);

l) a entidade não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro nos procedimentos licitatórios, com objetivo de padronizar a fase de seleção do fornecedor (achado 3.30); e

m) a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação ou das minutas dos contratos (achado 3.31).

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

#### V - Apreciação Geral - Conclusões

29. Segundo a equipe de fiscalização, “há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados”.

30. Nesse contexto, citou-se que a falta de cultura de gestão de riscos na organização contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos ou avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente.

31. Concluiu-se, assim, que “a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições 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.”

32. Por sua vez, o confronto entre as respostas registradas no Questionário Perfil Governança das Aquisições-Ciclo 2013 (TC-025.068/2013-0) com a situação efetivamente observada revelou divergência em apenas 3 dos 51 itens/subitens presentemente avaliados.

33. Por haver fundamentação em elementos reunidos ao longo do trabalho, acolho as conclusões do relatório de auditoria.

34. Acrescento que a solução para as deficiências identificadas no presente levantamento envolve a capacitação de servidores e o empenho da alta administração em adotar instrumentos de governança e gestão. Somente a partir da adoção de tais medidas estarão criadas as condições para formação e consolidação da cultura organizacional sobre o tema.

35. As providências constantes da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria situam-se, pois, nesse contexto.

#### VI - Proposta de Encaminhamento

36. 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 propostas de recomendações e determinações a serem encaminhadas à Ceron. A unidade técnica também propôs que se dê ciência à entidade de algumas das ocorrências que não ensejam, no momento, a adoção de outras medidas.

37. Quanto às propostas de recomendações e ciência sugeridas, acolho-as com 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.

38. Já com relação às determinações, cumpre dar destaque aos itens 3.23 e 3.28 do relatório de auditoria.

39. No item 3.23 do relatório (peça 24, p. 27), foi registrado que, no Contrato DG/145/2010 (limpeza), a planilha de custos e formação de preços (PCFP) conteria parcela referente a treinamento, incluída sem amparo legal, visto que tal parcela já estaria coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário. Os itens 273.a.1.1 e 273.a.1.2 da proposta de encaminhamento sugeriram, respectivamente, determinações para que a Ceron adotasse medidas com vistas à alteração da planilha e à recuperação dos valores indevidamente pagos.

40. Segundo avalio, tais medidas não poderiam ser adotadas de pronto, uma vez que a parcela constou da planilha de composição de custos utilizada pela Ceron (peça 14, p. 91, 95, 99, 103, 107, 111, 115 e 119), servindo como guia para a licitação e para a elaboração das propostas das empresas, integrando, portanto, o respectivo contrato. Cabe, assim, realizar a prévia oitiva da instituição e da empresa contratada, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno.

41. No item 3.28 do relatório (peça 24, p. 31), a fiscalização entende indevida a cobrança das seguintes parcelas que deveriam ter sido excluídas dos contratos após o período de um ano: depreciação de bens permanentes (no Contrato DG/76/2012 – vigilância) e provisão para aviso prévio trabalhado (nos Contratos DG/76/2012 – vigilância - e DG/145/2010 – limpeza).

42. Todavia, a unidade técnica não apresentou adequadamente os critérios e fundamentos para o referido achado, indicando apenas a legislação atinente ao instituto da repactuação contratual. De outros trabalhos realizados no âmbito desta mesma FOC podemos extrair que:

a) com relação à parcela da provisão para aviso prévio, sua inclusão após 12 meses de contrato está em desacordo com a posição deste Tribunal constante do Acórdão 3.006/2010-Plenário (conforme instrução do TC-022.395/2014-8, que fundamentou o Acórdão 1.520/2015-Plenário); e

b) com relação à parcela de depreciação de bens, há contratos em que a proposta das empresas indicam que a depreciação deveria ser integral após 12 meses, o que obstaria a manutenção da parcela nos respectivos contratos quando de suas repactuações/prorrogações (conforme instrução do TC-023.204/2014-1, que fundamentou o Acórdão 2.749/2015-Plenário).

43. No presente caso, não identifiquei na proposta que fundamentou o Contrato DG/76/2012 informação sobre a vida útil dos bens/equipamentos e sobre o prazo para sua depreciação integral. Proponho que seja realizada oitiva prévia da Ceron e da empresa contratada, de forma que a questão seja esclarecida.

44. Da mesma forma, ainda que já exista posicionamento anterior deste Tribunal, proponho que também seja realizada oitiva prévia da Ceron e das empresas signatárias do Contrato DG/145/2010 e do Contrato DG/76/2012 acerca da manutenção da parcela de aviso prévio após 12 meses de execução das referidas avenças.

45. Anoto que, mediante Acórdão 1.328/2015-Plenário, este Tribunal apreciou a consolidação da presente FOC, oportunidade em que apresentou as conclusões gerais sobre os achados e outros pontos levantados neste e nos demais processos de fiscalização de governança e gestão de aquisições públicas.

Feitas as considerações cabíveis, 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 24 de fevereiro de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator