GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-021.928/2014-2
Natureza: Auditoria
Órgão/Entidade/Unidade: Ministério da Integração Nacional
Interessado: Tribunal de Contas da União
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. CONSTATADAS DEFICIÊNCIAS NA GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES E DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. ATUAÇÃO DIDÁTICA E PREVENTIVA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional (MIN), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas.

2. A presente fiscalização constitui uma das vinte auditorias autorizadas mediante o Acórdão 2.269/2014 - Plenário, com o ajuste promovido pelo Acórdão 3.502/2014 - Plenário (TC-016.816/2014-5), tendo a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) como unidade orientadora dos trabalhos e responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados, enquanto a execução ficou a cargo da SefidEnergia e das secretarias de controle externo nos seguintes estados: AM, CE, PA, PE e RJ, além da própria Selog.

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório elaborado no âmbito da Selog (peça 32), cujas conclusões mereceram a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

> "2.2 Visão geral do objeto
>
> 11. Governança das aquisições consiste no conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.
>
> 12. De forma mais detalhada, a governança das aquisições tem por objetivo:
>
> a) alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
>
> b) assegurar a utilização eficiente de recursos;
>
> c) otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;
>
> d) mitigar riscos;
>
> e) auxiliar a tomada de decisão;
>
> f) assegurar o cumprimento dos papeis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.
>
> 13. Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como se executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes

estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

14. A abordagem do presente trabalho consiste em verificar, por meio da avaliação de controles internos, as práticas de governança e de gestão das aquisições, efetuando-se testes substantivos (inclusive de conformidade) em contratos a fim de evidenciar que controles com deficiências não contribuem para mitigar os riscos de desconformidades/ineficiência nas contratações.

15. Com respeito aos contratos avaliados, optou-se por escolher os contratos para prestação de serviços de limpeza e vigilância. A escolha decorreu dos seguintes critérios:

a) relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratadas para a prestação desses serviços na APF;

b) materialidade: os contratos de terceirização consomem boa parte do orçamento de custeio das organizações públicas;

c) risco: constantemente os meios de comunicação dão notícia de problemas decorrentes do inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses contratos;

d) oportunidade: com a prolação do Acórdão 1.214/2013-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

17. Como objetivos específicos, podem-se citar:

a) avaliar a existência de deficiências nas práticas de governança e gestão das aquisições, utilizando a legislação aplicável e as boas práticas como parâmetro;

b) ratificar (ou retificar) as informações apresentadas pelo MI em resposta ao levantamento do perfil de governança das aquisições realizado pelo TCU em 2013;

c) avaliar a existência de deficiências nos controles internos em nível de atividade no processo de aquisição;

d) avaliar aspectos de conformidade das contratações de serviços terceirizados de limpeza, vigilância e transporte de pessoas;

e) avaliar a possível contribuição das deficiências nos controles para a ocorrência de desconformidades nas contratações.

(...)

3. Achados de Auditoria

39. Nesta seção serão apresentados os achados de auditoria de forma agrupada, por questão de auditoria. Para cada questão de auditoria foi também incluído um pequeno texto introdutório.

Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?

40. Sobre o componente liderança, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

41. No componente liderança, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) A organização executa processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições considerando as competências para as atividades;

b) A organização executa avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, a fim de verificar se os recursos humanos estão em quantidade e com a qualificação adequada às suas atribuições;

c) Há um código de ética implantado, divulgado e monitorado;

d) A autoridade máxima exerce a liderança organizacional, estabelecendo objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

42. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.1 Deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições

Situação encontrada

43. O item A.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização 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.

44. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 2), o MI declarou que não realiza tal processo.

45. Tendo em vista a situação descrita, observa-se que há, no âmbito da organização, deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções chave da área de aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

54. Recomendar ao MI que discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo às funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais necessárias para essas funções.

3.2 Deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da função aquisições

Situação encontrada

55. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a estrutura de recursos humanos da área de aquisições é avaliada periodicamente.

56. Em documento enviado ao TCU (peça 12, p. 3), o MI declarou que prevê adotar a prática.

57. Pelo exposto, observa-se que há deficiências na avaliação da estrutura de recursos humanos da função aquisições, considerando que atualmente a organização não avalia periodicamente a quantidade e a qualificação do pessoal alocado na área de aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

65. Recomendar ao MI que realize periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esse setor realize a adequada gestão das atividades de aquisições da organização.

3.3 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada

66. O item A.9 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, em relação ao desempenho organizacional da gestão das aquisições, se a alta administração da organização estabeleceu:

a) objetivos para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias da organização;

b) pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições;

c) metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições;

d) mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

67. Em documento enviado ao TCU (peça 12, p. 4), o MI declarou que não estabeleceu nenhum dos itens citados.

68. Pelo descrito acima, observa-se que há deficiências na liderança organizacional da instituição, tendo em vista que não foram estabelecidos objetivos, indicadores e metas para a área de aquisições, assim como os mecanismos de controle associados ao cumprimento das metas.

(...)

Proposta de encaminhamento

76. Recomendar ao MI que estabeleça formalmente:

a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

c) metas para cada indicador definido na forma acima;

d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?

77. Sobre o componente estratégia, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

'Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.'

78. No componente estratégia, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) Há estabelecimento de diretrizes para as aquisições, como políticas de terceirização, de compras, de estoques dentre outras, que direcionam as decisões operacionais das aquisições (por exemplo, quais serviços devem ser contratados e quais devem ser executados com servidores);

b) Há estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, de forma que cada setor tenha atribuições específicas e se possam implementar mecanismos de segregação de funções críticas;

c) Existem instâncias colegiadas, compostas por integrantes das diversas áreas da organização, que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições, mitigando o risco de decisões com viés.

79. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.4 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada

80. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 questiona se a alta administração da organização aprovou e publicou para a organização:

a) estratégia de terceirização (aqui considerada como execução indireta de serviços de forma generalizada, com ou sem cessão de mão de obra);

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

81. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 4), o MI declarou que não estabeleceu nenhuma dessas práticas, o que representa uma deficiência no estabelecimento de diretrizes para as aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento:

88. Recomendar ao MI que estabeleça diretrizes para área de aquisições, incluindo pelo menos as seguintes:

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

3.5 Deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições

Situação encontrada

89. O item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

90. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 5), o MI declarou que possui tais normativos internos.

91. Porém, como evidência encaminhou o Regimento Interno do MI (peça 13), no qual não constam as competências, atribuições e responsabilidades do Ministro de Estado com respeito às aquisições, mas, sim, as competências do Gabinete do Ministro e das outras unidades da estrutura organizacional.

92. O item B.4.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a Alta Administração, com respeito à política de delegação de competência para autorização de contratações relativas a atividades de custeio, estabeleceu controles internos para monitorar os atos delegados.

93. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 3-5), o MI informou que não adotou tais controles.

94. Desse modo, observa-se que há deficiências no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades da função de aquisições, considerando que não foram estabelecidas competências, atribuições e responsabilidades do Ministro de Estado com respeito às aquisições, nem controles internos para monitorar os atos delegados.

(...)

Proposta de encaminhamento

103. Recomendar ao MI que estabeleça em normativos internos:

a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, incluindo, mas não apenas, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;

b) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

3.6 Deficiências no estabelecimento na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada

104. O item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a Alta Administração designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

105. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 5), o MI declarou que não possui tal conselho.

106. Desse modo, observa-se que há deficiências no estabelecimento de instâncias colegiadas, tendo em vista a inexistência de um corpo colegiado responsável por auxiliar a Alta Administração nas decisões relativas às aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

113. Recomendar ao MI que atribua a um comitê, integrado por representantes dos diferentes setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo.

Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?

114. Sobre o componente controle, o RBG - Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública – publicado pelo TCU registra:

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

115. No componente controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e essa gestão é realizada;

b) Existem canais que recebem denúncias sobre impropriedades nas aquisições da organização;

c) A função de auditoria interna está estabelecida e atua segundo as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF, por exemplo), não realizando atividades de cogestão.

d) A organização dá publicidade das decisões sobre o julgamento das contas, agendas de dirigentes superiores e tem transparência ativa quanto a todos os documentos de seus processos administrativos de aquisição.

116. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.7 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada

117. Os itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

a) a alta administração estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições;

b) a organização capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos;

c) a organização realiza gestão de riscos das aquisições.

118. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 5), o MI declarou que a alta administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições; que não prevê adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e que pretende realizar gestão de riscos das aquisições.

119. Desse modo, observa-se que há uma deficiência na gestão de riscos das aquisições, visto que não há diretrizes para o gerenciamento de riscos, os gestores não são capacitados em gestão de riscos e a organização não realiza a gestão de riscos das aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

126. Recomendar ao MI que:

a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

b) capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

c) realize gestão de riscos das aquisições.

3.8 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada

127. O item C.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização dispõe de uma unidade na estrutura organizacional para realizar trabalhos de auditoria interna na organização.

128. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 6), o MI declarou que não possui unidade para realizar trabalhos de auditoria interna.

129. Pelo exposto, observa-se que há deficiências na função de auditoria interna da organização, visto que não há, no âmbito da estrutura organizacional, uma unidade responsável para desempenhar as funções de auditoria interna.

(...)

Proposta de encaminhamento:

136. Recomendar ao MI que:

a) defina em sua estrutura organizacional uma unidade responsável por realizar trabalhos de auditoria interna;

b) inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança e da gestão de riscos da organização;

c) inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação dos controles internos na função de aquisições.

3.9 Deficiências em *accountability*

Situação encontrada

137. O item C.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta, com respeito à *accountability* e transparência, se a alta administração:

a) estabeleceu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet;

b) determinou a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

138. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 6), o MI respondeu SIM para os itens a e b acima.

139. Porém, como evidência da resposta ao item a, informou o endereço www.mi.gov.br/processo_licitatorio (peça 14, p. 3), o qual não contém a íntegra dos documentos que integram os respectivos processos.

140. Já para o item b, informou (peça 14, p. 3) que a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições se dá na intranet da instituição, o que não é suficiente para dar completa transparência às informações, visto que o acesso à intranet é restrito ao público interno.

141. Desse modo, observa-se que há deficiências em *accountability*.

(...)

Proposta de encaminhamento

149. Recomendar ao MI que:

a) avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet;

b) publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

150. Planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este componente buscou-se avaliar se a organização pratica um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano de aquisições contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

151. Também foi avaliada a existência de um Plano de Logística Sustentável (PLS) ou equivalente, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.10 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada

152. O item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano anual de

aquisições.

153. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 6), o MI declarou que não prevê adotar tal prática.

154. Dessa forma, observa-se que há deficiências no processo de planejamento das aquisições no âmbito da organização, tendo em vista a ausência de um plano anual de aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

164. Recomendar ao MI que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

a) elaboração, com participação de representantes de diferentes setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

3.11 Inexistência de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

Situação encontrada

165. O item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização aprovou um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS; ou equivalente), isto é, um plano contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

166. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 7), o MI declarou que pretende adotar a prática.

167. Conforme informado pelo MIN, observa-se que a organização ainda não possui um Plano de Logística Sustentável – PLS, não obstante haver a intenção de elaborá-lo no futuro.

(...)

Proposta de encaminhamento

175. Recomendar ao MI que:

a) elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

b) publique no seu sítio na Internet o PLS aprovado;

c) estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS.

Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

176. Quanto à gestão de pessoas, foi avaliada a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, e se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

177. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.12 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições

Situação encontrada

178. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se são identificadas e definidas as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

179. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 7), o MI declarou que não prevê adotar tal prática.

180. Sendo assim, observa-se que há deficiências no processo de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, visto que a organização não adota, nem prevê adotar, a prática de identificar e definir as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

188. Recomendar ao MI que estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papeis ligados à governança e à gestão das aquisições.

3.13 Deficiências na capacitação dos servidores da função aquisições

Situação encontrada

189. O item E.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

190. Em documento enviado ao TCU (peça 12, p. 7), o MI declarou que não possui tal política.

191. Sendo assim, observa-se que há deficiências no processo de capacitação dos servidores da função de aquisições, pela inexistência de uma política institucional que oriente a capacitação dos servidores que integram a área de aquisições.

(...)

Proposta de encaminhamento

199. Recomendar ao MI que aprove e publique uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições.

Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

200. As normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

201. Processos de trabalho são um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas).

202. Assim, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

203. Neste componente, este trabalho avaliou as seguintes práticas:

a) Estabelecimento de processos de trabalho para o planejamento de cada uma das contratações, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

b) Estabelecimento de padrões diversos (e sua utilização), 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.

204. As deficiências identificadas na avaliação empreendida encontram-se descritas a seguir.

3.14 Processos de trabalho de contratação *ad hoc*

Situação encontrada

205. Os itens F.3 a F.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para: o planejamento de cada uma das contratações, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos.

206. Em documento enviado ao TCU (peça 12, p. 9), o MI declarou que não prevê adotar nenhuma das práticas citadas acima.

207. Sendo assim, observa-se que os processos de trabalho relativos às contratações não são formalizados no âmbito da organização, sendo, portanto, potencialmente realizados de forma *ad*

hoc, isto é, cada vez é executado de uma forma diferente.

(...)

Proposta de encaminhamento

216. Recomendar MI que defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para:

a) Planejamento de cada uma das aquisições;

b) Seleção do fornecedor;

c) Gestão dos contratos.

3.15 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada

217. O item F.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização reconhece que seu OGS padroniza e recomenda a utilização de: especificações técnicas de objetos contratados frequentemente e procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações.

218. No mesmo sentido, o item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização definiu seus próprios padrões de especificações técnicas de objetos contratados frequentemente e procedimentos para a elaboração das estimativas de preços das contratações.

219. Em documento enviado ao TCU (peça 12, p. 9-10), o MI responde NÃO para ambas as perguntas.

220. Conforme informado pelo MIN, observa-se que a organização não utiliza padrões (próprios ou elaborados pelo respectivo OGS) para: especificações técnicas de objetos contratados frequentemente e procedimentos para elaboração das estimativas de preços.

(...)

Proposta de encaminhamento

230. Recomendar ao MI que estabeleça e adote padrões para:

a) especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) procedimentos de elaboração das estimativas de preços das contratações.

Questões de auditoria Q7 a Q12

231. As questões de auditoria Q7 à Q12 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade nos processos de contratação e os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.16 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada

232. Atualmente, o serviço de transporte de pessoal no âmbito do MI é realizado por meio do Contrato 85/2013-MI, cujo objeto abrange a prestação de serviços especializados de condução de veículos oficiais.

233. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo III, item 1 (peça 15, p. 10), foi questionado se havia identificação no processo das soluções existentes no mercado que atendiam aos requisitos especificados da contratação de serviços de transporte de pessoal e de carga.

234. Por meio do ofício 525/2014/Secex/MI (peça 16, p. 12), o MI respondeu não ao questionamento acima.

235. Em vista disso, observa-se que houve uma deficiência na elaboração dos estudos técnicos preliminares, que não contemplaram um prévio levantamento de outras soluções disponíveis no mercado para atender à demanda de transporte de pessoas.

(...)

Proposta de encaminhamento

241. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando

levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na Internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c).

242. Determinar ao MI que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 85/2013-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (transportar pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado.

3.17 Deficiências na estimativa de quantidades de materiais

Situação encontrada:

243. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo III, item 1 (peça 15, p. 10), foi questionado se havia método objetivo para justificar a quantidade de material utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação.

244. Por meio do ofício 525/2014/Secex/MI (peça 16, p. 4), o MI respondeu não ao questionamento, acrescentando que os materiais foram quantificados com base em dados históricos, tendo em vista planilhas anteriores.

245. Cabe ressaltar que não foram enviadas cópias das planilhas citadas, e o consumo estimado anterior é uma das variáveis a utilizar, mas não a única, visto que a quantidade de material de limpeza é função de outros fatores, tais como: quantidade de usuários, técnica aplicada, tipo de ambiente a ser limpo, entre outros.

246. Portanto, observa-se que houve uma deficiência na estimativa de materiais contratados para prestação de serviços de limpeza e conservação.

(...)

Proposta de encaminhamento

254. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

255. Determinar ao MI que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, § 4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 38/2014-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação o estudo e definição da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de limpeza.

3.18 Deficiências na definição dos postos de trabalhos

Situação encontrada

256. Por meio do Ofício de Requisição 1-565/2014, anexo I (peça 15, p. 3), foi questionado ao MIN, em relação à contratação de limpeza e conservação:

a) há registro de dados documentado relativos à produtividade/necessidade dos postos de trabalho empregados em contratações anteriores? (item 3);

b) a produtividade adotada foi definida com base em estudos considerando a realidade atual da organização e os dados registrados em contratações pretéritas? (item 4);

c) a cada prorrogação contratual a produtividade adotada é reavaliada com base em dados gerenciais pretéritos? (item 5).

257. Em resposta, o MI informou que não possui dados anteriores acerca da produtividade adotada, que não realizou o estudo para definir a produtividade da contratação atual, acrescentando que utilizou-se dos padrões estabelecidos pela IN-SLTI 2/2008 e que não reavalia, a cada prorrogação contratual, a produtividade contratada (peça 16, p. 4).

258. Acerca disso, cabe ressaltar que os padrões estabelecidos pela IN-SLTI 2/2008 devem ser utilizados como um dos parâmetros para definição da produtividade a ser adotada, mas não o único. Outros aspectos devem ser avaliados, como a técnica de prestação dos serviços, os parâmetros de qualidade a serem exigidos, dados registrados em contratações anteriores, entre outros.

259. Sendo assim, observa-se que houve uma deficiência na definição dos postos de trabalho contratados para executar os serviços de limpeza e que a produtividade atual não é reavaliada a cada prorrogação contratual.

260. Por meio do Ofício de Requisição 1-565/2014, anexo II (peça 15, p. 7), foi questionado ao MIN, em relação à contratação de vigilância:

a) Há um método documentado para definição da quantidade e tipo de postos de trabalho? (item 1);

b) Há registro de dados documentado relativos à produtividade/necessidade dos postos de trabalho empregados em contratações anteriores? (item 2);

c) Foi realizado estudo técnico para justificar a localização, quantidade e tipo (escala, turno) de postos de vigilância, considerando dados registrados em contratações pretéritas? (item 3).

261. Em resposta, o MI informou que não há o método documentado para definir a quantidade e tipo de postos de trabalho contratados, que não possui dados de contratações anteriores relativos à produtividade/necessidade dos postos de trabalho empregados em contratações anteriores e que não foi realizado estudo para justificar a localização, quantidade e tipo (escala, turno) de postos de vigilância (peça 16, p. 9).

262. Em relação ao item a) acima, o MI informou ainda que o método estava no processo licitatório original e que, por tratar-se de adesão a ata de registro de preços do TSE, fez uma adaptação do quantitativo a sua demanda.

263. Para os itens, b) e c), registrou que como se tratava um prédio novo, não se aplicariam tais situações.

264. Sobre isso, cabe registrar que a adesão à ata de registro de preços não afasta a necessidade prévia de planejamento para definição de quantidade e tipo de postos de trabalhos a serem contratados. Da mesma forma, o fato de a contratação ser para atender a um prédio novo não prejudica a utilização, como um dos parâmetros de avaliação, de dados de contratações anteriores do mesmo objeto.

265. Sendo assim, observa-se que houve uma deficiência na definição dos postos de trabalho contratados para executar os serviços de vigilância.

(...)

Proposta de encaminhamento

277. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

278. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrente, que vier a ser elaborado em atenção ao item c) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão contratual:

a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

279. Determinar ao MI que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, § 4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 38/2014-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único.

280. Determinar ao MI que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 25/2012-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I.

3.19 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada

281. A organização respondeu, no Questionário do Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – Ciclo 2013, que não adota procedimento padronizado para elaboração de estimativas de preços (peça 12, questões F.6 e F.7).

282. Por meio do Ofício de Requisição 1-565/2014, anexo I (peça 15, p. 3), foi questionado ao MIN, em relação à estimativa de preços da contratação de limpeza e conservação, se foram pesquisados, além dos fornecedores, o portal compras governamentais, sites especializados ou outros entes públicos.

283. Em resposta, o MI informou que não adotou tal prática (peça 16, p. 4).

284. Sobre isso, cabe ressaltar que a pesquisa de preços se restringiu a 4 fornecedores, e as propostas obtidas variaram em até 38%, o que pode representar uma faixa de variação alta para estimar adequadamente o valor da contratação (peça 17). Tal risco poderia ser mitigado com a utilização de outras fontes de pesquisa, tais como o portal compras governamentais, *sites* especializados ou outros entes públicos.

285. Dessa forma, por considerar apenas uma fonte como referência, observa-se que houve uma deficiência na estimativa de preços da contratação dos serviços de limpeza e conservação.

(...)

Proposta de encaminhamento

295. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;

b) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

3.20 Inexistência de plano de trabalho

Situação encontrada

296. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 12) (peça 15, p. 3), foi questionado ao MIN, em relação aos serviços de limpeza, se existe um plano de trabalho aprovado e publicado para terceirização dessas atividades.

297. Da mesma forma, questionou-se sobre a contratação de vigilância, conforme item 10) do anexo II do ofício de requisição 1-565/2014 (peça 15, p. 7).

298. Em resposta, o MI informou, para o contrato de limpeza, que não elaborou tal documento, mas entende que o termo de referência contém todos os elementos que o plano de trabalho conteria e que está aprovado pela autoridade competente do órgão (peça 16, p. 5).

299. Quanto ao contrato de vigilância, a resposta foi a mesma (peça 16, p. 9).

300. Os argumentos apresentados não procedem, visto que termo de referência e plano de trabalho são documentos distintos e realizados em momentos diferentes no processo de contratação, sendo o primeiro elaborado a partir das diretrizes estabelecidas pelo segundo, o qual inclusive deve ser aprovado pela autoridade máxima do órgão.

301. A título de exemplo, o termo de referência possui a justificativa da contratação e a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser contratada, porém não contém demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

(...)

Proposta de encaminhamento

310. Determinar ao MI que, em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos 38/2014-MI, 25/2012-MI, e 85/2013-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, elabore, aprove e publique um plano de trabalho para subsidiar a terceirização dos serviços.

3.21 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada

311. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 12 (peça 15, p. 3), foi questionado ao MIN, em relação aos serviços de limpeza:

a) Há definição dos requisitos para avaliar a qualidade do serviço? (item 13);

b) Há definição do processo de aferição da qualidade (e.g. cálculo do nível de serviço obtido)? (item 14);

c) Os pagamentos são vinculados a qualidade do serviço prestado? (item 15)

312. Da mesma forma, questionou-se sobre os serviços de vigilância, conforme itens 11, 12 e 13 do anexo II do ofício de requisição 1-565/2014 (peça 15, p. 7).

313. Em resposta, o MI informou, para os serviços de limpeza e vigilância, que não definiu tais requisitos de qualidade (peça 16, p. 5 e p. 9-10).

314. Do exposto, observa-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços de limpeza e de vigilância, conforme reconhecido pela organização.

315. Tal situação impossibilita a organização de vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas e verificar objetivamente se os serviços estão sendo prestados adequadamente pela contratada, podendo caracterizar a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, II).

(...)

Proposta de encaminhamento

328. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 18, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 19, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 20, p. 53-63);

b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

3.22 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada

329. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, itens 17 e 18 (peça 15, p. 4), foi questionado ao MIN, em relação aos serviços de limpeza:

a) Há previsão, no termo de referência ou no contrato, de que o fiscal do contrato produza o termo circunstanciado de recebimento provisório, atestando a realização do serviço?

b) Há previsão, no termo de referência ou no contrato, de que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada?

330. Da mesma forma, questionou-se sobre os serviços de vigilância, conforme itens 14 e 15 do anexo II do ofício de requisição 1-565/2014 (peça 15, p. 7-8).

331. Em resposta, o MI informou, para os serviços de limpeza e vigilância, que não definiu tais controles de recebimento provisório e definitivo (peça 16, p. 5 e p. 10) e que o gestor do contrato é o responsável pelo ateste na nota fiscal.

332. Não há, portanto, previsão para participação de servidor, que não o gestor do contrato, ou comissão designada, para produzir o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, contrariando o previsto na Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b'.

333. Registre-se, por esclarecedor, trecho do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação – versão 1.0, publicado pelo TCU, que descreve a importância dessa segregação de funções (p. 157-159, item 5.2):

'5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas 'a' e 'b', da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo. Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º). Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo. Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4. (...) Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode contar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores (art. 25, inciso III). Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo. É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação. A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente

emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário. Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa (Lei 4.320/1964, art. 63).

(...)'

Proposta de encaminhamento

340. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

340.1. prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento do objeto de forma que:

a) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a');

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b').

3.23 Ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa

Situação encontrada

341. Os contratos 38/2014-MI e 25/2012-MI estabelecem a retenção de valores relativos aos encargos trabalhistas e FGTS da contratada a serem depositados em conta vinculada.

342. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 21 (peça 15, p. 4), foi questionado ao MI se foi feita avaliação quanto à relação custo/benefício desse controle, ante a outras possíveis alternativas de fiscalização.

343. Da mesma forma, questionou-se sobre os serviços de vigilância, conforme itens 18 do anexo II do ofício de requisição 1-565/2014 (peça 15, p. 8).

344. Em resposta, o MI informou, para os serviços de limpeza e vigilância, que fez avaliação (peça 16, p. 6 e p. 10) e que, apesar de imputar menor celeridade à análise das notas fiscais, a conta vinculada permitiu o pagamento de obrigações trabalhistas que não foram honradas em ocasiões anteriores.

345. Sobre isso, cabe ressaltar que não foram enviados documentos comprovando a realização de tal avaliação sobre a relação custo/benefício desse controle, conforme solicitado no próprio ofício de requisição, por meio do campo INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO do questionário anexo. Os documentos enviados se referem ao processo de pagamento de débitos trabalhistas não honrados por empresa contratada em ocasião pretérita.

346. Registre-se que, por meio do Acórdão 4.720/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.1 e item 4 do voto), o TCU acolheu o argumento de que esse tipo de controle teria custo-benefício desfavorável à administração, acolhendo posição do Banco do Brasil em sede de recurso.

347. Em que pese esse ponto não acarretar encaminhamento para o MIN, ante a obrigatoriedade contida na IN-SLTI 2/2008, art. 19-A, inciso I, registra-se este achado para permitir que, na consolidação da FOC, tal tema seja aprofundado.

348. A título ilustrativo, citam-se a seguir algumas alternativas para a fiscalização administrativa, aqui considerada a fiscalização do cumprimento, pela contratada, das obrigações acessórias do contrato, como as trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS:

a) utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada somente por servidor público;

b) utilização de conta vinculada, e fiscalização realizada por servidor público com empresa supervisora contratada para apoio à fiscalização;

c) não utilização de conta vinculada, e implementação de outros controles compensatórios

(e.g., os diversos previstos no Acórdão 1.214/2013-Plenário), e fiscalização realizada somente por servidor público;

d) idem acima, mas com utilização de empresa supervisora apoiando a fiscalização.

349. Uma vez que deve haver uma relação custo-benefício favorável na implantação de controles, alternativas estão sendo levantadas nos trabalhos das auditorias da FOC, deixando-se para o relatório de consolidação dos trabalhos proposta de encaminhamento mais adequada.

(...)

Proposta de encaminhamento

359. Ante a obrigatoriedade prevista na IN-SLTI 2/2008, art. 19-A, inciso I, deixa-se de fazer proposta de encaminhamento neste relatório, o que poderá ser considerado pela Selog quando da consolidação dos trabalhos desta FOC.

3.24 Ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira

Situação encontrada

360. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 22 (peça 15, p. 4), foi questionado ao MI se ele avaliou as diferentes possibilidades de critérios de habilitação econômico-financeira exigidas das licitantes.

361. Em resposta, o MI informou que fez avaliação (peça 16, p. 6), porém como evidência não citou os documentos relativos à avaliação, mas, sim, os critérios definidos no edital de contratação.

362. Ante a ausência de evidências apresentadas, observa-se que não houve uma avaliação prévia acerca de quais critérios de habilitação econômico-financeira utilizar na seleção dos prestadores de serviço de limpeza e vigilância.

363. Nesse contexto, há o risco de contratação de empresas que não possuem capacidade financeira para cumprir as obrigações contratuais, em caso de estabelecimento de critérios pouco rígidos ou, em caso de definição de critérios rigorosos, à restrição indevida da competitividade da licitação.

(...)

Proposta de encaminhamento

373. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.25 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada

374. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 25 (peça 15, p. 4), foi questionado ao MI se ele fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais utilizados na prestação dos serviços de limpeza.

375. Em resposta, o MI informou que não adotou tal prática (peça 16, p. 6), mas que os preços foram avaliados durante a execução do certame, pelo critério de menor preço global.

376. Cabe ressaltar que a utilização de critério de julgamento por preço global não afasta a necessidade de a contratante analisar os custos dos itens que compõem a solução contratada, no caso os preços dos materiais a serem utilizados na prestação dos serviços, os quais representam parcela significativa nesse tipo de contratação.

377. Além disso, como os materiais de limpeza foram incluídos como itens do posto de trabalho, tal situação traz riscos de ‘jogo de planilha’, visto que o acréscimo de trabalhadores acarreta aumento linear dos custos de insumos, motivo pelo qual esses também devem ter seus preços avaliados.

378. Pelo exposto, observa-se que houve deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços dos serviços de limpeza e conservação.

(...)

Proposta de encaminhamento

385. Recomendar ao MI que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

3.26 Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos

Situação encontrada

386. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 44 (peça 15, p. 9), foi questionado ao MIN, em relação ao contrato de limpeza, se houve uma avaliação de riscos para definir a extensão das conferências documentais realizadas na fiscalização administrativa do contrato, as quais atualmente se dão de forma exaustiva, ou seja, todos os documentos de todos os terceirizados alocados no contrato são verificados.

387. Da mesma forma foi questionado sobre a contratação de serviços de vigilância (peça 15, p. 9).

388. Em resposta, o MI informou que não adotou tal prática (peça 16, p. 7 e p. 11).

389. Sobre isso, cabe ressaltar que a avaliação de riscos é necessária para se avaliar qual a metodologia de fiscalização será utilizada, inclusive nos casos em que a metodologia aplicada é a conferência exaustiva. Essa avaliação não se confunde com a avaliação de risco que seria feita para determinar o tamanho da amostra em caso de fiscalização por amostragem.

390. Pelo exposto, observa-se que não foi feita uma avaliação de riscos para justificar qual metodologia utilizar na fiscalização administrativa dos contratos 38/2014-MI e 25/2012-MI.

(...)

Proposta de encaminhamento

398. Recomendar ao MI que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

a.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

a.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o 'efeito surpresa' e o benefício da expectativa do controle);

b) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período.

3.27 Descumprimento das regras de pagamento previstas no contrato

Situação encontrada

399. Da análise do processo de pagamento dos serviços de vigilância, constatou-se uma divergência entre a alíquota de seguro acidente de trabalho previsto na planilha de custos e formação de preços (PCFP) da proposta vencedora e aquelas estabelecidas nas Guias de

Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP) apresentadas pela contratada por ocasião dos pagamentos mensais.

400. No caso analisado, a alíquota prevista na planilha de custos e formação de preços da contratada (grupo A-07) é de 3,2% (peça 21, p. 2), quando na GFIP relativa ao mês de dezembro/2013 esta parcela corresponde a 2,55% (peça 22), o que representa uma diferença de R$672,85 no mês (peça 24).

401. O Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) é uma contribuição com natureza de tributo que as empresas pagam para custear benefícios do INSS oriundos de acidente de trabalho ou doença ocupacional, cuja alíquota padrão é de um, dois ou três por cento sobre a remuneração do empregado. Elas são aplicadas de acordo com o grau de risco da atividade empresarial, cabendo aos setores com maior incidência de doenças e acidentes uma contribuição maior.

402. A fim de beneficiar as empresas que investem em prevenção de acidentes, foi criado o Fator de Acidentário de Prevenção (FAP), que é um multiplicador a ser aplicado às alíquotas padrão do SAT. Ele varia de 0,5 a 2,0 (Lei 10.666/2003, art. 10), o que significa que a alíquota de contribuição da empresa pode variar entre a metade e o dobro, de acordo com o seu desempenho na prevenção de acidentes.

403. A situação descrita acima corresponde ao reenquadramento das empresas contratadas de acordo com o FAP de cada uma, que reajustou para baixo a alíquota do SAT inicialmente prevista da PCFP, reduzindo então o valor da contribuição a ser recolhida, o que justificaria uma repactuação de preços em benefício da administração.

404. Cabe ressaltar que os testes substantivos aplicados se limitaram ao mês de dezembro/2013, escolhido aleatoriamente pela equipe de auditoria, motivo pelo qual não se pode afirmar que tal situação ocorreu ao longo da execução contratual, no entanto, caso se confirme a divergência, a economia potencial estimada para sessenta meses seria de R$40.371,00.

(...)

Proposta de encaminhamento

412. Determinar ao MI que, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote, no prazo de dez dias, as medidas para correção da alíquota de seguro acidente de trabalho na planilha de custos e formação de preços do Contrato 25/2012-MI, de forma que corresponda àquela efetivamente informada na GFIP e recolhida pela contratada.

413. Determinar ao MI que, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote, no prazo de trinta dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores eventualmente pagos indevidamente no Contrato 25/2012-MI, em decorrência do ajuste acima, considerando todo o período de execução contratual, comunicando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas e os resultados alcançados.

3.28 Falhas na repactuação

Situação encontrada

414. Por meio do ofício de requisição 1-565/2014, anexo I, item 45 (peça 15, p. 10), foi questionado ao MIN, em relação ao contrato de limpeza, se existe acompanhamento gerencial da execução para propor, quando da renovação do acordo, redução de valores nas provisões de acidente de trabalho, licença maternidade/paternidade e outras.

415. Da mesma forma foi questionado sobre a contratação de serviços de vigilância (peça 15, p. 9).

416. Em resposta, o MI informou que não adota tal prática (peça 16, p. 8 e p. 11).

417. Os valores das provisões representam reservas para fatos incertos que podem ocorrer durante a execução contratual, tais como afastamentos de colaboradores por licença maternidade, licença paternidade e acidente de trabalho, por exemplo.

418. Nesse sentido, a administração pode verificar periodicamente, qual a frequência de ocorrência desses fatos, a fim de negociar, a cada prorrogação, uma redução nos valores das provisões, e consequentemente, no valor total do contrato. Contratos que contêm, por exemplo,

parcelas de provisões para licença maternidade, mas que não possuem colaboradores do sexo feminino alocados, apresentam uma justificativa razoável para renegociação quando da sua prorrogação.

419. Pelo exposto, observa-se que não são utilizadas informações gerenciais da execução contratual para propor, a cada prorrogação dos contratos 38/2014-MI e 25/2012-MI, a redução de valores nas provisões relativas às licenças maternidade e paternidade, faltas legais e acidente de trabalho, entre outras.

(...)

Proposta de encaminhamento

428. Recomendar ao MI que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual.

3.29 Não desoneração dos contratos em função do Plano Brasil Maior

Situação encontrada

429. O Acórdão 2.859/2013 - Plenário, item 9.2.1, determinou à SLTI/MPOG que orientasse os órgãos sob sua orientação a adotar medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação aplicável (Lei 12.546/2011, art. 7º ; Decreto 7.828/2012, art. 2º).

430. Por meio do Ofício de Requisição 01-565/2014, letras g, h e i (peça 15, p. 1), foi solicitado ao MI que informasse as medidas adotadas pelo órgão para o cumprimento do Acórdão 2.859/2013 –Plenário, quantidade de contratos foram objeto de revisão e qual o prazo para conclusão dos trabalhos de revisão.

431. Em resposta, o MI encaminhou à equipe, por meio do ofício 525/2014/Secex/MI, manifestação da Coordenação-Geral de Suporte Logístico, na qual informa que estão em análise os processos de revisão no âmbito daquela coordenadoria e que não foi definido prazo para conclusão dos trabalhos (peça 16, p. 3).

432. No mesmo sentido foi a manifestação encaminhada por meio do ofício 09/2015/Secex/MI, no qual a Coordenação-Geral de Obras Civis sugere que, durante o ano de 2015, sejam revisados todos os contratos nos quais incida a desoneração fiscal decorrente do Plano Brasil Maior (peça 23, p. 7).

433. Dessa forma, verificou-se que o MI já adotou medidas iniciais para cumprir a orientação da SLTI/MPOG, mas que ainda se encontra em conclusão o processo de revisão dos contratos decorrente da desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011.

(...)

Proposta de encaminhamento

445. Ante a suspensão dos efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.859/2013 – Plenário, deixa-se de fazer proposta de encaminhamento para esse achado de auditoria.

3.30 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação

Situação encontrada

446. Um controle compensatório é um controle que é implantado pelos gestores para compensar deficiências em outros controles internos. Considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de planejamento da contratação. Um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica na

fase interna da licitação.

447. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

448. Em resposta enviada (peça 12, p. 9), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas a emissão de pareceres.

449. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados *ad hoc* (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

(...)

Proposta de encaminhamento

456. Recomendar ao MI que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.31 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada

457. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de seleção do fornecedor. Um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é a utilização, pelo pregoeiro ou comissão de licitação, de listas contendo os procedimentos a serem seguidos durante a fase externa da licitação.

458. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação contendo os itens a serem analisados pelo pregoeiro ou comissão de licitação ao proceder a seleção do fornecedor. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

459. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 7-8), a organização informou que adotava tais listas de verificação.

460. Entretanto, por meio do ofício 525/2014/Secex/MI, retificou essa resposta e informou que não há uma lista padronizada definida e que os pregoeiros são orientados a se guiarem pelos próprios editais (peça 16, p. 2).

461. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser analisado na fase de seleção do fornecedor e as tarefas são executadas *ad hoc* (em cada seleção é verificado um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

(...)

Proposta de encaminhamento

470. Recomendar ao MI que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação contendo os itens a serem analisados na fase externa da licitação.

3.32 Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais

Situação encontrada

471. Ainda considerando a falta de sistematização dos procedimentos das contratações no setor público, esta auditoria avaliou se haveria controles compensatórios suficientes nas

organizações com vistas a suprir as deficiências nos controles internos durante a fase de gestão dos contratos, em especial, antes das repactuações. Novamente, um dos controles compensatórios possíveis para essa etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente à celebração de ajustes.

472. No item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 há pergunta com respeito à padronização de procedimentos nas aquisições, se a organização definiu suas próprias listas de verificação para a atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, e recomendou sua utilização. O item F.6 contém pergunta semelhante, acerca do estabelecimento de tal padronização pelo respectivo OGS.

473. Em resposta enviada ao TCU (peça 12, p. 9), a organização informou que não elaborou listas de verificação com vistas à emissão de pareceres.

474. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica antes das repactuações e os pareceres são elaborados *ad hoc*, podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

(...)

Proposta de encaminhamento:

481. Recomendar ao MI que estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. Comentários do Gestor

482. Nos termos do disposto nos parágrafos 144-146 das 'Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União', aprovadas pela Portaria - TCU 168/2011, o relatório preliminar (peça 26) foi submetido aos comentários, opcionais, dos gestores do MIN.

483. Em resposta, foi enviado o Ofício 198/AECI/GM/MI, no qual o MI apresenta comentários sobre os achados de auditoria (peça 31, p. 7-27), as possíveis causas para as deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições (peça 31, p. 28-29), assim como as possíveis causas das divergências encontradas pela equipe em três itens do Questionário Perfil GovAquisições (peça 31, p. 30-32).

484. De forma geral, os comentários da organização assinalam a intenção de adotar medidas saneadores para todos os encaminhamentos contidos no relatório preliminar, não trazendo informações ou documentos que apontem óbices à conveniência e à oportunidade de implementação das medidas, motivo pelo qual se manterão todas as propostas de encaminhamento inicialmente formuladas.

485. Ademais, em suas considerações finais (peça 31, p. 27), o MI afirma que 'as propostas de encaminhamento do Tribunal de Contas da União, de fato contribuem para uma análise e reestruturação dos procedimentos adotados, no entanto, a adoção de tais sugestões e recomendações depende a priori da solução de questões maiores, alheias a uma Coordenação ou divisão institucional'.

486. Entretanto, a fim de aperfeiçoar a redação dos itens 498 e 500 do relatório preliminar para melhor compreensão por parte da organização, a equipe de auditoria decidiu alterar o texto original da seguinte forma:

498. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se recomendar ao MI que, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, promova os ajustes necessários no Contrato 38/2014-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, **ou avalie a sua não prorrogação**, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas. (grifo nosso)

500. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao

longo do relatório, propõe-se recomendar ao MI que, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, promova os ajustes necessários no Contrato 25/2012-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, **ou avalie a sua não prorrogação**, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas. (grifo nosso)

5. Conclusão

487. A presente fiscalização constituiu uma das vinte auditorias previstas para a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Governança e Gestão das Aquisições, e teve como objetivo avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições no MI estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-025.068/2013-0 (ainda não apreciado), que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013), por meio do qual 376 organizações da Administração Pública Federal informaram sua situação, utilizando-se questionários eletrônicos.

488. Conforme mencionado no item 2.4, os procedimentos foram referentes a doze questões de auditoria, a partir dos quais foram registrados 32 achados, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

489. Constatou-se que a organização 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, o que aumenta o risco de seleção de pessoas não qualificadas para exercer tarefas críticas, tais como pregoeiro, membro de comissão de licitação, gestor e fiscal de contratos (item 3.1).

490. Outro aspecto relevante constatado foi que o MI não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, nem mecanismos de controle do alcance das metas, o que impede a alta administração de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (item 3.3).

491. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange à estratégia de terceirização, à política de estoques e à política de compras conjuntas, o que não mitiga ocorrências de realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.4).

492. É incipiente a cultura do MI no tocante à gestão de riscos, pois não há diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não há capacitação dos gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não é realizada gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.7).

493. As deficiências da atividade de auditoria interna (item 3.8) é uma das causas-raiz de todas as deficiências apontadas neste relatório, visto que a unidade de auditoria interna não executa seu papel fundamental, que, à luz das boas práticas sobre o tema (por exemplo, IPPF), é avaliar os processos de governança, gestão de riscos e controles da organização.

494. Em relação à *accountability*, o MI não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet, não determinou a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições. Tal situação prejudica a transparência e o controle social dos processos de aquisição da organização (item 3.9).

495. Outras deficiências relevantes foram a ausência de um plano anual de aquisições (item 3.10) e os processos de trabalho de contratação *ad hoc* (item 3.14), o que prejudica o processo de planejamento e execução das aquisições da organização.

496. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, o MI não realizou, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode ter levado à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.16).

497. No tocante ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza, verificou-se que não havia um estudo técnico formalizado para estimar a quantidade de materiais utilizados (item 3.17) e para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.18).

498. Por sua vez, as deficiências evidenciadas nas estimativas de preço dos serviços de limpeza (item 3.19) apontam que o parâmetro utilizado pelo MI para julgar a licitação foi inadequado.

499. Já em relação ao planejamento da contratação dos serviços de vigilância, verificou-se que a definição do tipo, quantidade e localização dos postos não foi feita com base em estudo técnico preliminar, de forma a evidenciar a real necessidade dos postos (item 3.18).

500. O MI também não definiu 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 (item 3.21).

501. O principal objetivo da governança das aquisições é fazer com que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Isso se dá, basicamente, a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização.

502. Quanto menos instrumentos de controle houver nessa função, maiores são as chances da ocorrência de situações que afetem negativamente as aquisições e, por consequência, maior a probabilidade de impacto negativo no atingimento dos objetivos da própria organização, acarretando, em última análise, riscos de a organização prestar um serviço não adequado às necessidades do cidadão.

503. Sob essa premissa e considerando os achados relatados na fiscalização, há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados, como, por exemplo:

a) a falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.7) contribui para que não haja avaliação dos riscos da escolha da metodologia de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.24) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.25), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição ou contratação de empresa sem condições de executar os contratos, respectivamente;

b) as deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições (item 3.4), em especial a ausência de estratégia de terceirização, contribuem para que não seja feita uma adequada definição dos postos de trabalho (item 3.18), podendo acarretar uma contratação que não atende à necessidade da organização;

c) as deficiências na atividade de auditoria interna (item 3.8), que no MI não atua na realização de auditorias, contribui para que o processo de contratação da organização tenha fragilidades, como relatadas nos itens 3.16 e seguintes. Segundo as boas práticas (IPPF, por exemplo), a auditoria interna também deveria realizar trabalhos a fim de identificar as deficiências em governança relatadas neste relatório (itens 3.1 a 3.15).

504. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no MI contribuirá 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.

505. Foram registrados 32 achados de auditoria, sendo que houve achado nas doze questões de auditoria aplicadas ao MIN, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela organização, ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.

506. No tocante à validação das respostas dadas ao questionário do levantamento do perfil de governança das aquisições, verificou-se que houve divergência para três dos 51 itens avaliados neste trabalho, ou seja, a organização informou que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela, na verdade, não adota.

507. Um exemplo é item B.3 do questionário, no qual o MI informou que possui

normativos estabelecendo as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições. Quando da fiscalização *in loco*, verificou-se que não há tais normativos.

508. O resumo dessa análise, acompanhado dos motivos para a divergência apontados pelos gestores do MIN, está documentado (peça 31, p. 30-32) e permite identificar oportunidades de melhoria no questionário a ser aplicado no próximo ciclo, assim como demonstra como é incipiente o tema governança no âmbito da organização.

509. Do ponto de vista da conformidade, as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (Contrato 38/2014-MI) são consideradas relevantes:

a) deficiência na estimativa da quantidade de materiais a ser utilizado na prestação dos serviços de limpeza, com risco de potencial superfaturamento ou de execução dos serviços que não atendem à necessidade da organização (item 3.17);

b) ausência de estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra adotada, com o risco de contratar mais postos de trabalho do que o necessário ou de execução de serviços que não atendem à necessidade da organização (item 3.18);

c) estimativa de preços deficiente, o que levou a utilização de parâmetro inadequado para avaliar a compatibilidade dos valores contratados (item 3.19);

d) 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 (item 3.21), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir como o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas).

510. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se recomendar ao MI que, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, promova os ajustes necessários no Contrato 38/2014-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas.

511. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (Contrato 25/2012-MI), são relevantes as seguintes constatações:

a) 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 (item 3.18);

b) 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 (item 3.21), de forma que a administração realiza pagamentos, mas não tem parâmetro objetivo para aferir como o serviço está sendo prestado (no caso, se as instalações estão sendo ‘vigiadas’);

512. Ante as constatações acima, e ainda considerando todas as demais falhas expostas ao longo do relatório, propõe-se recomendar ao MI que, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, promova os ajustes necessários no Contrato 25/2012-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas.

513. Considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, propôs-se que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que, nesta auditoria no MIN, optou-se pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

514. Registre-se, por fim, que o presente trabalho fez parte de um diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos, e que os fatos aqui relatados serão considerados, em conjunto com as conclusões das demais fiscalizações, no âmbito do processo referente à fiscalização consolidadora desta FOC (TC-017.599/2014-8).

(...)

7. Proposta de Encaminhamento

517. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator, Exmº Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

517.1. Recomendar ao MIN, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas a melhoria do sistema de controle interno da organização:

517.1.1. discipline a forma de acesso às funções-chave dos setores de aquisições, incluindo às funções de liderança, em especial à função de principal dirigente responsável pelas aquisições, considerando as competências multidisciplinares, técnicas e gerenciais necessárias para essas funções (item 3.1);

517.1.2. realize periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esse setor realize a adequada gestão das atividades de aquisições da organização (item 3.2);

517.1.3. estabeleça formalmente (item 3.3):

a) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

b) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

c) metas para cada indicador definido na forma acima;

d) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

517.1.4. estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo (item 3.4):

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

517.1.5. estabeleça em normativos internos (item 3.5):

a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, incluindo, mas não apenas, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições cargos efetivos e comissionados da área de aquisições;

b) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

517.1.6. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo (item 3.6);

517.1.7. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.7);

517.1.8. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.7);

517.1.9. realize gestão de riscos das aquisições (item 3.7);

517.1.10. defina em sua estrutura organizacional uma unidade responsável por realizar trabalhos de auditoria interna (item 3.8);

517.1.11. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da organização (item 3.8);

517.1.12. publique todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet (item 3.9);

517.1.13. publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições (item 3.9);

517.1.14. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos

(item 3.10):

a) elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

b) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios.

517.1.15. elabore, aprove e publique um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.11);

517.1.16. estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS (item 3.11);

517.1.17. estabeleça um modelo de competências para os ocupantes das funções chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papeis ligados à governança e à gestão das aquisições (item 3.12);

517.1.18. aprove e publique uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições (item 3.13);

517.1.19. defina, aprove e publique um processo formal de trabalho para (item 3.14):

a) planejamento de cada uma das aquisições;

b) seleção do fornecedor;

c) gestão dos contratos.

517.1.20. estabeleça e adote padrões para (item 3.15):

a) especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

c) procedimentos de elaboração das estimativas de preços das contratações.

517.1.21. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na Internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c (item 3.16);

b) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação (item 3.17);

c) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.17);

d) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação (item 3.18);

e) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.18);

f) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014 (item 3.19);

g) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);

h) avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de

critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 2/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não (item 3.24);

517.1.22. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item a) do encaminhamento do achado 3.14, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 18, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 19, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 20, p. 53-63) (item 3.21);

b) vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.21);

c) prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento do objeto de forma que (item 3.22):

c.1) o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'a');

c.2) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, 'b');

d) estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (item 3.25);

517.1.23. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado em atenção ao item c) do encaminhamento do achado 3.14, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos de limpeza, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.18).

b) avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento (item 3.26):

b.1) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

b.2) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o 'efeito surpresa' e o benefício da expectativa do controle);

c) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período (item 3.26);

d) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual (item 3.28);

517.1.24. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e dos ajustes decorrentes de repactuações,

podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (itens 3.30 e 3.32);

517.1.25. estabeleça modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação quando da execução de atividades na fase externa da licitação (item 3.31);

517.1.26. promova, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no Contrato 38/2014-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 510).

517.1.27. promova, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea a, os ajustes necessários no Contrato 25/2012-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 512).

517.2. Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, ao MI que:

517.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 85/2013-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado (item 3.16);

517.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f e art. 7º, § 4º, antes da eventual prorrogação do Contrato 39/2013 ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de limpeza (item 3.17);

b) o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (item 3.18);

517.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do Contrato 25/2012-MI, ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I (item 3.18).

517.2.4. em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos 38/2014-MI, 25/2012-MI, e 85/2013-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, elabore, aprove e publique um plano de trabalho para subsidiar a terceirização dos serviços (item 3.20);

517.2.5. com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote, no prazo de dez dias, as medidas para correção da alíquota de seguro acidente de trabalho na planilha de custos e formação de preços do Contrato 25/2012-MI, de forma que corresponda àquela efetivamente informada na GFIP e recolhida pela contratada (item 3.27);

517.2.6. com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote, no prazo de trinta dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores eventualmente pagos indevidamente no Contrato 25/2012-MI, em decorrência do ajuste acima, considerando todo o período de execução contratual, comunicando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas e os resultados alcançados (item 3.27);

517.2.7. encaminhe, no prazo de noventa dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *decisum*, contendo:

a) para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor

responsável pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

c) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

517.3. Arquivar os presentes autos, nos termos do RI/TCU, art. 169, V, sem prejuízo de que a Selog monitore a decisão que vier a ser proferida em processo próprio."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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 Ministério da Integração Nacional (MIN). A partir de critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, foram analisados os Contratos 38/2014-MI (limpeza) e 25/2012-MI (vigilância). Considerando os valores anuais iniciais de tais ajustes, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 4.446.887,52.

3. O presente trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e controles internos e conformidade das contratações. No tema governança das aquisições, foram avaliados controles nos componentes liderança, estratégia e controle. No tema controles da gestão, foram avaliados controles nos componentes planos, processos e pessoas. No tema controles internos e conformidade das contratações, foram avaliados processos de contratações relacionados à terceirização dos serviços de limpeza, vigilância e transporte de pessoas.

4. Os achados de auditoria foram organizados de forma agrupada, por questão de auditoria.

Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?

5. No componente liderança, avaliaram-se as práticas adotadas pelo órgão em relação ao processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da função de aquisições, à avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, à existência de código de ética e ao estabelecimento, pela autoridade máxima, de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições.

6. 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 o MIN 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 (achado 3.1); não há avaliação quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal da área (achado 3.2); e não foram estabelecidos objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de controle do alcance das metas (achado 3.3).

Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?

7. Com relação à estratégia, a auditoria avaliou o estabelecimento de diretrizes para as aquisições, bem como de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, além da existência de instâncias colegiadas que apoiem as decisões críticas sobre as aquisições.

8. A situação apresenta-se semelhante: faltam ao MIN instrumentos que definam e divulguem a estrutura de governança, os papéis e as responsabilidades no tocante à área de aquisições.

9. Assim, foi verificado que a instituição não estabeleceu a estratégia de terceirização de serviços, a política de compras, a política de estoques, a política de compras conjuntas e a política de sustentabilidade (achado 3.4).

10. Também não existem normativos descrevendo as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo em relação às aquisições, e não há controles internos para monitorar os atos delegados (achado 3.5). No Regimento Interno do MIN constam as competências do Gabinete do Ministro e das outras unidades da estrutura organizacional, nas não as atribuições e responsabilidades do Ministro de Estado com respeito às aquisições. Ademais, não há corpo colegiado

(ex. comitê, conselho) designado para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (achado 3.6).

Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?

11. No que se refere ao controle, foram examinadas as práticas relativas às diretrizes para gestão de riscos, à existência de canais para recebimento de denúncias, à função de auditoria interna e à *accountability*. Como resultado, também foram constatadas deficiências.
12. Foi verificado que o MIN 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 3.7).
13. Com relação à auditoria interna, foi apurado que o órgão não possui, em sua estrutura organizacional, uma unidade responsável por realizar trabalhos de auditoria interna (achado 3.8).
14. As questões relativas à *accountability* também demandam aperfeiçoamento. Constatou-se que as publicações não contêm a íntegra dos documentos que integram os processos de aquisições e que há divulgação da agenda de compromissos apenas na *intranet* da instituição, o que não é suficiente para dar completa transparência às informações. Assim, a conclusão é de que não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet. Igualmente, não é feita a publicação na internet da agenda do gestor principal das aquisições (achado 3.9).

Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?

15. Relativamente ao planejamento, buscou-se avaliar a existência de um plano anual de aquisições, bem como de um Plano de Logística Sustentável (PLS), que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.
16. Foi constatado que o ministério não possui referidos planos (achados 3.10 e 3.11).

Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?

17. Quanto à gestão de pessoas, foi avaliada a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições e se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.
18. Constatou-se que o órgão não realiza o mapeamento das competências (achado 3.12) e não possui uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições (achado 3.13).

Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?

19. No tocante aos processos de trabalho relacionados às licitações e contratos, buscou-se verificar se há estabelecimento de processos de trabalho e de documentos padrões.
20. Segundo apurado pela auditoria, o MIN não utiliza processos de trabalho aprovados e publicados para o planejamento de cada uma das contratações, para a seleção do fornecedor e para a gestão de contratos (achado 3.14), como também não utiliza padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente e procedimentos para elaboração das estimativas de preços (achado 3.15).

Questões de auditoria Q7 a Q12

21. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar os controles internos em nível de atividade e a conformidade nos processos de contratação dos serviços de limpeza e conservação (Contrato 38/2014-MI), de vigilância (Contrato 25/2012-MI) e, ainda, dos serviços

especializados de condução de veículos oficiais (Contrato 85/2013-MI). 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 estudo técnico, previamente à terceirização de serviços de motorista, para a identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas (achado 3.16);

b) ausência de realização de estudo técnico preliminar para estimar a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação (achado 3.17);

c) ausência de realização de estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação, bem como para definição da quantidade e tipo dos postos de trabalho dos serviços de vigilância (achado 3.18);

d) não realização de pesquisa de preços adequada para contratação de serviços de limpeza e conservação (achado 3.19);

e) não elaboração de plano de trabalho para subsidiar as contratações de serviços de limpeza e vigilância (achado 3.20);

e) não definição de requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e conservação, e não vinculação dos resultados da avaliação dos serviços de vigilância armada e desarmada ao pagamento mensal do contrato (achado 3.21);

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

a) ausência de segregação de funções entre os recebimentos provisório e definitivo, para os serviços de limpeza e de vigilância (achado 3.22);

b) não realização de estudo para avaliar outras alternativas de fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e vigilância, utilizando-se da conta vinculada para depósito de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros, ante a obrigatoriedade prevista na IN-SLTI 2/2008, art. 19-A, inciso I (achado 3.23);

c) os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza não foram definidos com base em estudos técnicos (achado 3.24);

d) não definição de preços máximos aceitáveis para os materiais utilizados na prestação de serviços de limpeza e conservação (achado 3.25);

e) ausência de avaliação dos riscos para escolher o tipo de fiscalização, quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas (achado 3.26);

f) o valor da alíquota do seguro acidente de trabalho previsto na planilha de custos e formação de preços do Contrato 25/2012-MI está em desacordo com o efetivamente recolhido pela contratada no mês de dezembro/2013 (achado 3.27);

g) não utilização de informações gerenciais para propor redução das provisões relativas às licenças maternidade e paternidade, faltas legais e acidente de trabalho nas prorrogações dos Contratos 38/2014-MI e 25/2012-MI (achado 3.28);

h) não conclusão das providências para revisar todos os contratos abrangidos pela desoneração fiscal instituída pela Lei 12.546/2011, em função do Plano Brasil Maior (achado 3.29);

i) não adoção de lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação das minutas de editais de licitação (achado 3.30) e de pareceres previamente aos ajustes contratuais (achado 3.32);

j) não adoção de lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (achado 3.31).

Apreciação Geral - Conclusões

24. Segundo a equipe de fiscalização, “a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela organização, ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas”.
25. E complementou: “há forte relação entre as falhas associadas à governança e gestão das aquisições e as inconformidades específicas encontradas nos contratos analisados”.
26. Concluiu-se, assim, que “a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições no MI contribuirá 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.”
27. Por haver fundamentação em elementos reunidos ao longo do trabalho, acolho as conclusões do relatório de auditoria.
28. Acrescento que o levantamento das causas apontadas para as deficiências de governança e gestão constatadas indica, como preponderantes, a falta de pessoal, de capacitação adequada, bem como de cultura organizacional quanto a práticas de governança, gestão de riscos, planejamento, adoção de processos de trabalho e sistematização de procedimentos. Note-se que a solução do problema 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.
29. As providências constantes da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria situam-se, pois, nesse contexto.

Proposta de Encaminhamento

30. 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 MIN.
31. No tocante às recomendações, deixo de acolher o item 517.1.1 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-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.
32. As demais recomendações podem ser acatadas com pequenos ajustes de redação.
33. Com relação às determinações, cumpre dar destaque aos itens 517.2.5 e 517.2.6 do relatório de auditoria.
34. No item 3.27, foi registrado que o valor da alíquota do seguro acidente de trabalho previsto na planilha de custos e formação de preços do Contrato 25/2012-MI está em desacordo com o efetivamente recolhido pela contratada no mês de dezembro/2013. Os referidos itens da proposta de encaminhamento sugeriram, respectivamente, determinações para que o ministério adotasse medidas com vistas à correção da alíquota e à recuperação dos valores indevidamente pagos.
35. Considero apropriadas tais medidas destinadas à correção dos contratos, a fim de evitar a concretização de prejuízos ao erário, bem como à recuperação dos valores já pagos indevidamente. Às

determinações sugeridas, em relação as quais promovo ajustes de redação, acrescento ressalva para que o MIN assegure aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa.

36. Anoto que outros pontos levantados neste relatório tiveram tratamento específico por ocasião dos trabalhos de consolidação da FOC (TC-017.599/2014-8), cujo relatório foi apreciado por este Tribunal, nos termos do Acórdão 2328/2015 - Plenário, com a expedição de uma série de recomendações aos Órgãos Governantes Superiores (OGS), especialmente à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), à Advocacia-Geral da União (AGU), ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

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 agosto de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2212/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-021.928/2014-2
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria sob a forma de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas no Ministério da Integração Nacional (MIN),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Integração Nacional (MIN), com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adote as seguintes medidas:

9.1.1. realizar, periodicamente, avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal do setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esse setor realize a gestão das atividades de aquisições da organização;

9.1.2. estabelecer formalmente:

9.1.2.1. objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;

9.1.2.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.2.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.1.2.4. mecanismos a serem adotados pela alta administração para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.3. estabelecer diretrizes para área de aquisições incluindo:

9.1.3.1. estratégia de terceirização;

9.1.3.2. políticas de compras;

9.1.3.3. política de estoques;

9.1.3.4. políticas de sustentabilidade;

9.1.3.5. política de compras conjuntas;

9.1.4. estabelecer em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, inclusive quanto à delegação de competências, com respeito às aquisições, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições e para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

9.1.5. avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.1.6. estabelecer diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.7. capacitar os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.8. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.1.9. definir em sua estrutura organizacional uma unidade responsável por realizar trabalhos de auditoria interna;

9.1.10. incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da organização;

9.1.11. avaliar a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet;

9.1.12. publicar na internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

9.1.13. executar processo de planejamento das aquisições contemplando, pelo menos:

9.1.13.1. elaboração, com a participação de representantes dos diversos setores da organização, de documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;

9.1.13.2. aprovação pela mais alta autoridade da organização do plano de aquisições;

9.1.13.3. divulgação do plano de aquisições na internet, e

9.1.13.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

9.1.14. elaborar e aprovar um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

9.1.15. publicar no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado;

9.1.16. estabelecer mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável;

9.1.17. estabelecer um modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisição, em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições;

9.1.18. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, 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;

9.1.19. elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemplando ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições, prevendo que fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez;

9.1.20. adotar mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação;

9.1.21. definir um processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada uma das aquisições, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

9.1.22. estabelecer e adotar:

9.1.22.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.1.22.1. procedimentos de elaboração das estimativas de preços das contratações;

9.1.23. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços que vier a ser elaborado em atenção ao item 9.1.21 retro, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.23.1. realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c);

9.1.23.2. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.1.23.3. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no

processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.23.4. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.1.23.5. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.23.6. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;

9.1.23.7. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.23.8. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.1.24. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços que vier a ser elaborado em atenção ao item 9.1.21 retro, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.1.24.1. definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do Pregão Eletrônico 13000239 – DR/SPM, dos Correios (peça 18, p. 72-77), e do Pregão Eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 19, p. 49-56), e para os serviços de vigilância contidas na contratação decorrente do Pregão Eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 20, p. 53-63);

9.1.24.2. vincular os pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

9.1.24.3. prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento do objeto de forma que:

9.1.24.3.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”);

9.1.24.3.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”);

9.1.24.4. estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;

9.1.25. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços que vier a ser elaborado em atenção ao item 9.1.21 retro, incluir os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

9.1.25.1. estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.25.2. avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento:

9.1.25.2.1. das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado;

9.1.25.2.2. das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso às suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano -

sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle);

9.1.25.3. documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

9.1.25.4. utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores consentâneos com a realidade da respectiva execução contratual;

9.1.26. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação:

9.1.26.1. da consultoria jurídica na emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e de ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.1.26.2. do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

9.1.27. promover, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea *a*, os ajustes necessários no Contrato 38/2014-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 510);

9.1.28. promover, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea *a*, os ajustes necessários no Contrato 25/2012-MI para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou avalie a sua não prorrogação, caso não seja possível implementá-los na contratação atual, informando ao TCU as medidas adotadas (item 512);

9.2. determinar ao Ministério da Integração Nacional (MIN), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "c", antes da eventual prorrogação do Contrato 85/2013-MI ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que a originou (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado (item 3.16);

9.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas "c" e "f", antes da eventual prorrogação do Contrato 38/2014-MI ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.2.2.1. o estudo e definição da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de limpeza (item 3.17);

9.2.2.2. o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único (item 3.18);

9.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas "c" e "f", antes da eventual prorrogação do Contrato 25/2012-MI, ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 49, I (item 3.18);

9.2.4. em atenção ao Decreto 2.271/1997, art. 2º, antes da eventual prorrogação dos contratos 38/2014-MI, 25/2012-MI, e 85/2013-MI, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-los, elabore, aprove e publique um plano de trabalho para subsidiar a terceirização dos serviços (item 3.20);

9.2.5. com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, no prazo de dez dias, adote, caso a impropriedade permaneça, as medidas para correção da alíquota de seguro acidente de trabalho na planilha de custos e formação de preços do Contrato 25/2012-MI, de forma que corresponda àquela efetivamente informada na GFIP e recolhida pela contratada, assegurando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa (item 3.27);

9.2.6. com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, no prazo de trinta dias, adote as medidas

necessárias à recuperação dos valores eventualmente pagos indevidamente no Contrato 25/2012-MI, em decorrência do ajuste acima, considerando todo o período de execução contratual, comunicando ao TCU, no mesmo prazo, as medidas adotadas e os resultados alcançados, assegurando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa (item 3.27);

9.2.7. encaminhe, no prazo de noventa dias, a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas citadas neste acórdão, contendo:

9.2.7.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.2.7.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.2.7.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão; e

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos do RI/TCU, art. 169, V, sem prejuízo de que a Selog monitore o cumprimento deste acórdão em processo próprio.

10. Ata n° 33/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 24/8/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2212-33/16-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral