

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-022.924/2014-0

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional.

Órgão/Entidade/Unidade: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Responsáveis: Glauco Antonio Truzzi Arbix, Presidente, e Maria Saete Cavalcanti, Diretora de Gestão Corporativa.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL – FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). FISCALIZAÇÃO DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS. FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (Finep). IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES E DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. ATUAÇÃO DIDÁTICA E PREVENTIVA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO, SEM PREJUÍZO DO MONITORAMENTO EM PROCESSO PRÓPRIO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. Acerca da fiscalização empreendida, de seus resultados e do encaminhamento então proposto, passo a transcrever os trechos considerados relevantes do Relatório de Auditoria constante da peça 41, com os eventuais ajustes de forma julgados pertinentes:

1. “APRESENTAÇÃO

1. Em 27/3/2013, por meio da Ata 9 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), foi aprovado o Plano de Controle Externo de 2013/2014, contemplando 49 linhas de ação que impactam diretamente dez objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Tribunal para o quadriênio 2011-2015 relacionados aos processos finalísticos do exercício do controle externo.

2. Entre os objetivos estratégicos estabelecidos no plano, destaca-se aquele ligado à intensificação de ações que promovam o aprimoramento de ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública (Objetivo Estratégico VI).

3. Ainda segundo o plano, impacta o objetivo supra a linha de ação 13, descrita a seguir:

Avaliar a governança e a gestão no Sistema único de Saúde (SUS), na segurança pública, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e **de aquisições**, dentre outras áreas. (destaques nossos)

4. Em consonância com esta linha de ação, foi realizado um conjunto de auditorias, na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Administração Pública Federal estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

5. Nesse contexto, a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), unidade orientadora dos trabalhos, é responsável pelo planejamento centralizado e pela consolidação dos resultados das auditorias, enquanto a execução das fiscalizações ficou a cargo de

cinco secretarias de controle externo dos estados (AM, CE, PA, PE e RJ) e da SefidEnergia, além da própria Selog.

6. O 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.

7. As organizações fiscalizadas no âmbito da FOC foram selecionadas com base em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

8. Esta FOC pode ser considerada 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, por meio de questionário eletrônico (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgoaquisicoes>).

9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secex/RJ na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante o Acórdão 2.269/2014-TCU-Plenário (peça 16 do TC-016.816/2014-5 - sigiloso).

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 papéis 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 é executado. 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-TCU-Plenário, diversas orientações para dar maior robustez a esses contratos foram proferidas, sem que este Tribunal 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 pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) 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 pela Finep 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.

18. Dessa forma, com base no objetivo da fiscalização, foram elaboradas doze questões de auditoria, a saber:

- Q1. As práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- Q2. A estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q3. Os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- Q4. O processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q5. A gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
- Q6. Há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
- Q7. Os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?
- Q8. Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?
- Q9. O Termo de Referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- Q10. A seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- Q11. A gestão do contrato é realizada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- Q12. Há controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição adequados?

19. A questão de auditoria oito não foi aplicada à Finep, uma vez que trata da elaboração de plano de trabalho para contratações de serviços, obrigação contida no Decreto 2.271/1997, art. 2º, o qual não é cogente aos órgãos da administração pública federal indireta.

2.4 Estratégia metodológica

20. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados 'Padrões de Auditoria de Conformidade', aprovado pela Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009, 'Manual de Auditoria Operacional', aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010; 'Orientações para fiscalizações de Orientação Centralizada', aprovado pela Portaria-Adplan 2, de 23/8/2010; e 'Normas de Auditoria do TCU' (NAT), aprovada por meio da Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, posteriormente alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011. Em especial, a estrutura do relatório foi baseada no 'Manual de Auditoria Operacional'.

21. Durante a fase de planejamento da FOC, a Selog, unidade técnica orientadora dos trabalhos definiu as questões, os procedimentos de auditoria e os possíveis achados com o seguinte embasamento:

a) questões de auditoria um a seis e doze, com base nos itens do questionário utilizado no levantamento relativo ao perfil de governança de aquisições de 2013;

b) questões sete a onze, com base no documento RCA – Riscos e Controles nas Aquisições, publicado no site da Selog (<http://www.tcu.gov.br/selog>, menu 'Riscos e Controles nas Aquisições') em atenção ao Acórdão 1.321/2014-TCU-Plenário.

22. Como resultado dessa fase, foram geradas as matrizes de planejamento e de achados-padrão das auditorias. Essas matrizes foram aperfeiçoadas com a participação das unidades envolvidas na FOC durante workshop, realizado presencialmente em Brasília e por meio de vídeo conferência nos estados participantes.

23. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas pela Finep em resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, foi encaminhado à unidade o ofício 2.266/2014-TCU/Secex/RJ, de 4/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 2).

24. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos ofícios de requisição 01, 04, 07 e 09-576/2014 (peça 14).

25. Concomitante à execução dos procedimentos e registro dos achados, as conclusões preliminares a que chegava a equipe de auditoria eram discutidas com o supervisor do trabalho, bem como com os interlocutores designados pela Finep.

26. Outro procedimento sistematizado foi a avaliação da existência ou não de divergência, para os pontos avaliados nas seis primeiras questões, entre a situação declarada no Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013 e a situação encontrada na organização, registrado em papel de trabalho padronizado (peça 37).

27. Já na reunião de encerramento foram apresentados os entendimentos a que tinha chegado a equipe, esclarecendo aos gestores, na oportunidade, o caráter preliminar dessas conclusões, ainda sujeitas a mudanças em face do aprofundamento da análise e de novos elementos eventualmente apresentados.

28. O relatório preliminar de auditoria foi submetido, em 16/12/2014, aos comentários do gestor (peça 39), como previsto nos parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010. A data limite fixada para o envio dos comentários foi de 23/1/2015, prazo que se mostra razoável, mormente considerando que os achados já haviam sido apresentados pela equipe à unidade por ocasião da reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Contudo, a Finep absteve-se de encaminhar tais comentários, mesmo tendo sido feitas pela equipe, após o término do prazo estipulado, diversas

ligações telefônicas buscando estimular o posicionamento do gestor quanto ao relatório preliminar (vide peça 40, p. 1).

29. O ofício que solicitou os comentários do gestor também incentivou a identificação das possíveis causas das deficiências nos controles de governança e de gestão das aquisições, a fim de contribuir para análise acerca das propostas de encaminhamento a serem feitas neste e no relatório de consolidação. Para cada achado identificado, o gestor foi orientado a escolher uma ou mais dentre as seguintes possíveis causas: 1. Impossibilidade legal; 2. Falta de orientação; 3. Desconhecimento sobre o tema; 4. Pouca cultura com respeito a riscos e controles; 5. Relação custo/benefício desfavorável; 6. Falta de pessoal; 7. Falta de capacitação adequada; 8. Outras. As causas apontadas pelo gestor (peça 40, p. 3) foram incorporadas ao relatório.

30. Além de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, foram utilizados como principais critérios o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública e decisões do TCU relacionadas à governança. Também foram utilizados como critério o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e outros modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective) e o utilizado pelo Government Accountability Office (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos E.U.A. (Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies).

31. Registre-se que o arcabouço normativo que trata de controles ligados à governança e gestão das aquisições cogente às organizações públicas federais é muito incipiente, como se pode observar no documento contendo a fundamentação das perguntas do perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, base das questões e procedimentos de parte desta auditoria, que pode ser consultado em <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>. Esse documento contém o mapeamento dos excertos das normas, jurisprudência e boas práticas que sustentaram as perguntas do Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições – ciclo 2013, de forma que se opta, neste relatório, por citar, sem transcrever, os critérios de auditoria utilizados para caracterizar os achados de auditoria relatados a seguir, uma vez que podem ser consultados na URL <http://www.tcu.gov.br/perfilgovaquisicoes>.

32. Assim, este trabalho valeu-se de considerar ‘critérios emprestados’ com base no seguinte procedimento: para os achados de conformidade cujo critério utilizado se aplica ao ente auditado, foram propostas determinações; para os achados em que o critério não se aplica ao ente auditado, foram propostas recomendações. Da mesma forma, para os achados de governança, cujos critérios foram retirados de modelos e referenciais de boas práticas, tendo em vista ausência de normativos sobre o tema, também foram feitas recomendações sem força cogente.

33. Desse modo, não se pode alegar que determinações estão sendo propostas ao auditado com base em critérios que não são vinculantes para ele. Nesse caso, os critérios serviram tão somente como base para propostas de recomendação.

34. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo DEFICIÊNCIAS para iniciar o título dos achados desta natureza, caracterizando situações onde tais controles não estão adequados, expondo a organização a riscos, suscitando uma necessidade de melhoria por parte da organização. Por racionalidade na redação dos achados, a fim de padronizar o título dos achados em todas as fiscalizações da FOC e evitar a duplicação da quantidade de achados-padrão, o termo DEFICIÊNCIAS foi usado indistintamente para os casos em que o controle existe, mas carece de aperfeiçoamento, bem como para os casos de inexistência, nos quais o controle não estava implantado.

35. Nesses casos, as recomendações ou determinações foram direcionadas precipuamente ao aperfeiçoamento dos processos de trabalho, por meio da criação ou adequação de controles

internos que reduzam o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco nas aquisições realizadas pela organização.

36. Há que se ressaltar, ainda, que dois achados de auditoria envolveram recursos financeiros despendidos indevidamente na execução de contratos firmados pela Finep. O primeiro, trata de parcela indevida presente na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00 (inclusão da rubrica 'Exames Ocupacionais' no 'Modulo III – Insumos Diversos'). O segundo, trata de falhas na repactuação do contrato 2011.0054.00 (a provisão para aviso prévio trabalhado não foi retirada da respectiva planilha de custos e formação de preços após o primeiro ano do contrato). Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Finep informou (peça 31, p. 2, e peça 32, p. 72-74) que irá adotar medidas visando à exclusão das parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços, bem como à devolução, pelas contratadas, dos valores pagos indevidamente. Assim, considerando que a Finep admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe foi no sentido de determinar à unidade que efetivasse as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

37. Por fim, considerando que as falhas e impropriedades descritas neste relatório tendem a ser recorrentes em todas as organizações, as auditorias desta FOC tiveram uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica, de forma que se optou pela não responsabilização de gestores apesar da grande quantidade de falhas identificadas.

2.5 Limitações

38. Não houve qualquer limitação ou restrição aos trabalhos que mereçam registro.

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

39. O VRF alcançou o montante de R\$ R\$ 6.810.771,48. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos 2014.0080.00 (prestação de serviços de limpeza), 2011.0054.00 (prestação de serviços de vigilância) e 2014.0077.00 (prestação de serviços de transporte de pessoas), fiscalizados nesta auditoria.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

Liderança

40. A questão de auditoria Q1 teve como objetivo avaliar se as práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições.

41. 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.

42. 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.

43. 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:

44. 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.

45. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 2), a Finep declarou que não realiza tal processo.

Causas:

46. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

47. Seleção de pessoal não qualificado para desempenhar funções chave da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

48. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

49. Gespública, item 6.1 – B.

Evidências:

50. Resposta ao item A.1 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 10, p. 2)

Conclusão da equipe:

51. 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.

Proposta de encaminhamento:

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

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

Situação encontrada:

53. O item A.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização avalia a estrutura de recursos humanos da função de aquisições.

54. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 2), a Finep declarou que não realiza tal processo, mas que elaborou plano de ação para adotar a prática.

Causas:

55. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

56. Quantidade inadequada de pessoal para desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

57. Qualificação insuficiente do pessoal responsável por desempenhar as atividades da área de aquisições (efeito potencial).

Critérios:

58. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências:

59. Resposta ao item A.2 do questionário PerfilGovAquisições 2013 (peça 10, p. 2).

Conclusão da equipe:

60. A organização não avalia periodicamente a estrutura de recursos humanos da função de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

61. Recomendar à organização que proceda, periodicamente, à 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.

3.3 Deficiências na implantação de código de ética

Situação encontrada:

62. O item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados, gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta administração.

63. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 3), a Finep declarou que adota código de ética próprio. Instada, por meio do item 'b' do ofício 01-576/2014, a apresentar evidências, a entidade informou (peça 30, p. 1) que o código de ética próprio da Finep ainda estaria em fase de elaboração.

Causas:

64. A unidade não definiu as causas para o achado, somente alegou que 'o Código de Ética próprio da Finep foi concluído e está em fase de aprovação pela Diretoria Executiva'. Como possível causa, esta equipe indica a pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

65. Atores da função de aquisição adotarem condutas inadequadas nos processos ligados às aquisições (efeito potencial).

Critérios:

66. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 6.1.

67. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 070.

68. Decreto 6.029/2007, arts. 15, 16 e 24.

69. Decreto 6.029/2007, art. 7º, II, d.

70. Decreto 6.029/2007, art. 5º.

71. Decreto 1.171/1994, art. 2º e XVI do Anexo II.

72. Decreto 6.029/2007, art. 7º, § 1º.

Evidências:

73. Resposta da Finep ao item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 3).

Conclusão da equipe:

74. A organização não implantou um código de ética, tratando das questões éticas relacionadas às atividades específicas da unidade.

Proposta de encaminhamento:

75. Recomendar à organização que:

a) adote um código de ética para orientar a atuação de todos os servidores, empregados e colaboradores, inclusive os membros da alta administração;

b) promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado.

3.4 Deficiências na liderança organizacional

Situação encontrada:

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

a) objetivos para a gestão das aquisições;

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 gestão dos riscos relacionados aos objetivos;

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

77. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 3), a Finep declarou que: estabeleceu objetivos para a gestão das aquisições; estabeleceu pelo menos um indicador para cada objetivo da gestão das aquisições; estabeleceu metas de desempenho para os objetivos da gestão das aquisições; não estabeleceu mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos; e não estabeleceu mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições.

78. Por meio do item 'c' do Ofício de Requisição 01-576/2014, a equipe de fiscalização solicitou à Finep que encaminhasse documentação indicando os objetivos organizacionais estabelecidos para a gestão das aquisições. Em resposta, a unidade informou (peça 30, p. 7; peça 11, p. 4; e peça 11, p. 10) que tais objetivos estariam contidos na Diretriz 10 do Plano de Ação 2012-2014 da Finep: 'Consolidar internamente políticas estratégicas integradas de gestão de pessoas, conhecimento, comunicação e marketing, infraestrutura física e sistemas de informação'. Essa Diretriz, por sua vez, se constitui de três Ações: 'Implementar a modelagem, a otimização e a modernização de processos e sistemas da Finep', 'Viabilizar infraestrutura com foco na qualidade de vida, na melhoria contínua do ambiente de trabalho e na sustentabilidade ambiental' e 'Estabelecer política agressiva de comunicação institucional'. Da análise do detalhamento dessas Ações contidas no Plano de Ação da Finep, observa-se que somente a segunda estabelece objetivo para a gestão das aquisições, qual seja: 'Adotar critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços ou obras'. Além desse objetivo, não há outro relacionado à área de aquisições.

79. Quanto aos indicadores e metas de desempenho, a Finep alegou, em resposta aos itens 'd' e 'e' do Ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 7), que esses estariam contidos na segunda Ação anteriormente mencionada ('Viabilizar infraestrutura com foco na qualidade de vida, na melhoria contínua do ambiente de trabalho e na sustentabilidade ambiental'). Entretanto, consoante já explanado, tal Ação não estabelece indicadores ou metas de desempenho para o objetivo da gestão das aquisições.

80. Desse modo, como não foram estabelecidos objetivos para a gestão das aquisições, bem como indicadores e metas de desempenho, não há como se falar de 'mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos' e de 'mecanismos de controle do cumprimento das metas da gestão das aquisições'.

Causa:

81. Ausência de orientação.

Efeitos/Consequências do achado:

82. Impossibilidade de avaliar se a área de aquisições possui desempenho organizacional adequado (efeito real).

Critérios:

83. Gespública, item 1.3.

84. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 102.

Evidências:

85. Diretriz 10 do Plano de Ação 2012-2014 da Finep (peça 11, p. 10).

86. MEMO/ALOG 121/2014 (peça 30, p. 7).

87. MEMO/ALOG 108/2014 (peça 11, p. 4).

Conclusão da equipe:

88. A Finep não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco mecanismos de gestão de riscos e controle do alcance das metas.

Proposta de encaminhamento:

89. Recomendar à organização 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.

Estratégia

90. A questão de auditoria Q2 teve como objetivo avaliar se as práticas de estratégia contribuem para uma boa gestão das aquisições.

91. 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.

92. 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, entre 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.

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

3.5 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

Situação encontrada:

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

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.

95. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4-5), a Finep declarou que estabeleceu política de compras para a unidade.

96. Instada, por meio do item 'h' do Ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 1), a apresentar evidências, a Finep informou (peça 30, p. 7) que a política de compras da instituição estaria consubstanciada na sua 'Norma de Compras e Contratos Administrativos', exposta na peça 11, p. 12-17. Contudo, essa norma não estabelece uma política de compras, mas apenas detalha atribuições dos setores da área de aquisições.

97. Quanto aos demais questionamentos do item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013, a Finep declarou que não estabeleceu estratégias de terceirização, política de estoques, política de sustentabilidade e política de compras conjuntas.

Causas:

98. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

99. Realização de aquisições que não estejam alinhadas às diretrizes estratégicas da organização (efeito potencial).

Critérios:

100. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1.

Evidências:

101. Resposta da Finep ao item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 4-5).

102. MEMO/ALOG 121/2014 (peça 30, p. 7).

103. MEMO/ALOG 108/2014 (peça 11, p. 4).

104. Norma de Compras e Contratos Administrativos (peça 11, p. 12-17).

Conclusão da equipe:

105. A Finep não estabeleceu as seguintes diretrizes para função de aquisições:

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.

Proposta de encaminhamento:

106. Recomendar à organização que estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

a) estratégia de terceirização;

b) política de compras;

c) política de estoques;

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

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

Situação encontrada:

107. O item B.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se há normativos internos que incluem a definição da estrutura organizacional da área de aquisições, e estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados.

108. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), a Finep declarou que possui tais normativos internos. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.265/2014-TCU/Secex/RJ (peça 2) e do item ‘i’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 1-2), a Finep alegou que ‘trata-se da Norma de Compras e do Regimento Interno’ (vide peça 30, p. 7; e peça 11, p. 12-46). Entretanto, tais documentos não estabelecem as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições.

109. 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.

110. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), a Finep declarou que não possui tais normativos internos.

111. O item B.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a alta administração aprovou e publicou uma política de delegação de competência para autorização de contratações relativas a atividades de custeio.

112. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), a Finep declarou que há tal política de delegação de competência. Como evidência, solicitada por meio do ofício 2.266/2014-TCU/Secex/RJ (peça 2) e do item ‘j’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 1-2), a Finep alegou (peça 30, p. 7) que ‘a Norma de Compras, encaminhada no MEMO/ALOG 108/2014, em seu item 4.4, estabelece as delegações de competências referentes às contratações administrativas’. Analisando o item 4.4 da mencionada norma (peça 11, p. 16-17), observa-se que as delegações adotadas pela alta administração da entidade para autorização de todos os tipos de contratações não

são precedidas de uma avaliação prévia das necessidades e riscos da organização e não estão acompanhadas do estabelecimento de controles internos para monitorar os atos delegados. Desse modo, não se pode dizer que há uma política de delegação e reserva de competência.

Causas:

113. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

114. Ausência de segregação de funções em atividades críticas (efeito potencial).

115. Desconhecimento acerca de quem é o responsável por realizar atividades na área de aquisições (efeito potencial).

116. Sobreposição de responsabilidades pela realização de uma mesma atribuição (efeito potencial).

Critérios:

117. Princípio da segregação de funções.

118. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 084.

119. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

120. Norma de Compras e Contratos Administrativos (peça 11, p. 12-17).

121. Regimento Interno da Finep (peça 11, p. 18-46).

122. Resposta ao item B.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 4).

Conclusão da equipe:

123. A Finep não estabelece as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições, nem do dirigente máximo da organização com respeito às aquisições.

124. A alta administração da Finep não aprovou e publicou uma política de delegação de competência para autorização de contratações.

Proposta de encaminhamento:

125. Recomendar à organização que estabeleça em normativos internos:

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

b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;

c) política de delegação de competência para autorização de contratações;

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

3.7 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

Situação encontrada:

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

127. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), a Finep declarou que não há tal colegiado.

Causas:

Desconhecimento sobre o tema.

Efeitos/Consequências do achado:

128. Realização de aquisições que não atendam às demandas da organização como um todo (efeito potencial).

129. Realização de aquisições desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (efeito potencial).

Critérios:

130. IFAC (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective), item 073.

Evidências:

131. Resposta item B.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 4).

Conclusão da equipe:

132. A alta administração da Finep não instituiu instância colegiada para auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

Proposta de encaminhamento:

133. Recomendar à Finep que avalie 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.

Controle

134. A questão de auditoria Q3 teve como objetivo avaliar se as práticas de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições.

135. 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.

136. 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 esta 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 segunda as boas práticas internacionais sobre o tema (IPPF), não realizando atividades de cogestão;

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

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

3.8 Deficiências na gestão de risco das aquisições

Situação encontrada:

138. 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.

139. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 4), a Finep declarou que:

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

b) pretende adotar a prática de capacitar os gestores da área de aquisições em gestão de riscos; e

c) pretende adotar a prática de realizar gestão de riscos das aquisições.

Causas:

140. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

141. Desconhecimento acerca dos riscos envolvidos em cada aquisição (efeito real).

Critérios:

142. Gespública, item 1.1 – C.

143. Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC, item 2.3.1.

Evidências:

144. Resposta aos itens C.1, C.2 e C.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 4).

Conclusão da equipe:

145. A Finep não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e não realiza gestão de riscos das aquisições.

Proposta de encaminhamento:

146. Recomendar à organização 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.

3.9 Deficiências na função de auditoria interna

Situação encontrada:

147. Os itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam, em relação à unidade de auditoria, se:

a) há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados;

b) a unidade de auditoria interna executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos;

148. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 5), a Finep declarou que há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados. Instada, por meio do item ‘m’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 1), a apresentar evidências, a Finep informou (peça 30, p. 39) que, em verdade, não há manuais de procedimentos elaborados na entidade para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada das suas atividades.

149. Ademais, quanto aos trabalhos de avaliação de gestão de riscos, a Finep informou, na resposta encaminhada ao TCU (peça 10, p. 5), que a unidade de auditoria não executou esses trabalhos no último ano.

Causas do achado:

150. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

151. Desconhecimento acerca da adequação dos processos de governança, riscos e controles (efeito real).

Critérios:

152. Acórdão TCU 1.074/2009 - Plenário, item 9.1.2.

153. IIA - The Institute of Internal Auditors. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais. Itens: 1120, 2100 e 2120.

Evidências:

154. Resposta aos itens C.5.2 e C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 5).

155. Resposta ao item ‘m’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 39).

Conclusão da equipe:

156. Não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados.

157. A unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos.

Proposta de encaminhamento:

158. Recomendar à organização que:

a) defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades.

b) inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização.

3.10 Deficiências em accountability

Situação encontrada:

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

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

b) determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

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

160. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 6), a Finep declarou que a alta administração determina a publicação na sua página na Internet da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo e determina a publicação da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

161. Instada, por meio dos itens ‘p’ e ‘q’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 1-2), a apresentar evidências, a Finep informou (peça 30, p. 39) que, em verdade, não há normativos internos que: determinem a publicação na sua página da internet da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo; determinem a publicação na sua página da internet da agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Causas do achado:

162. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

163. Prejuízo ao controle social dos processos de aquisição (efeito potencial).

164. Redução da transparência quanto ao julgamento das contas do gestor pelo órgão de controle externo (efeito real).

Critérios:

165. Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º e 8º, inciso IV.

166. Lei 12.813/2001, art. 11 c/c art. 2º.

Evidências:

167. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 6).

168. Resposta aos itens ‘p’ e ‘q’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 39).

Conclusão da equipe:

169. Não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet. Não há determinação para publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo. Não há determinação para publicação da agenda de

compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

Proposta de encaminhamento:

170. Recomendar à organização 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 sua página na Internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.

c) publique a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições.

Planos

171. A questão de auditoria Q4 teve como objetivo avaliar se o processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições.

172. 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 para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o seu acompanhamento.

173. 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 à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

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

3.11 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

Situação encontrada:

175. 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 de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

176. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 6), a Finep declarou que adota parcialmente a prática. Como evidência, solicitada por meio do item 'r' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), a unidade alegou (peça 30, p. 7): 'trata-se da planilha com controle das aquisições a serem realizadas, encaminhada no MEMO/ALOG 108/2014'.

177. Analisando a mencionada planilha, exposta na peça 12, p. 4, observa-se que não se trata de um plano de aquisições, mas apenas de uma relação de contratos com vigência a expirar durante o exercício, sem qualquer atuação da alta administração da entidade.

Causas do achado:

178. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

179. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (efeito real).

180. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (efeito potencial).

181. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição (efeito potencial).

182. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial).

Critérios:

183. Gspública, item 2.2 – Implementação das estratégias.

Evidências:

184. Resposta ao item D.2 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 6).

Conclusão da equipe:

185. A organização não executa processo de planejamento das aquisições, aprovando um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

Proposta de encaminhamento:

186. Recomendar à organização que execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

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.

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

Situação encontrada:

187. 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 permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

188. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 7), a Finep declarou que pretende adotar a prática.

Causas do achado:

189. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

190. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito real).

191. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Critérios:

192. Lei 8.666/93, art. 3º *caput*.

193. Decreto 7.746/2012, art. 16;

194. IN SLTI 10/2012, arts. 12, 13 e 14.

Evidências:

195. Resposta ao item D.4 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 7).

Conclusão da equipe:

196. A organização não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Proposta de encaminhamento:

197. Recomendar à organização que:

a) em atenção ao Decreto 7.746/2012, art. 16, elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável;

b) em atenção à IN SLTI 10/2012, art. 12, publique no seu sítio na internet o PLS aprovado;

c) em atenção à IN SLTI 10/2012, arts. 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS.

Pessoas

198. A questão de auditoria Q5 teve como objetivo avaliar se a gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições.

199. Quanto à gestão de pessoas, foram avaliados a existência de mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, condição necessária para uma boa gestão de pessoas, bem como se a capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições é adequada à execução das atividades.

200. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.13 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições.

Situação encontrada:

201. O item E.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização identifica e define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

202. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 7), a Finep declarou que pretende adotar a prática.

Causas do achado:

203. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

204. Desconhecimento acerca das competências necessárias ao desempenho adequado das atividades realizadas pela área de aquisições (efeito real).

205. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (efeito potencial).

Critérios:

206. Decreto 5.707/2006, art. 1º, inciso III.

Evidências:

207. Resposta ao item E.1 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 7).

Conclusão da equipe:

208. A organização não identifica e define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

Proposta de encaminhamento:

209. Recomendar à organização que estabeleça 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.

3.14 Deficiências na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições

Situação encontrada:

210. Os itens E.3, E.4.5 e E.4.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 perguntam se:

a) existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições;

b) os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo pela primeira vez;

c) os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos periodicamente.

211. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 7), a Finep declarou que existe uma política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições. Ademais, informou que pretende adotar a prática de os fiscais e gestores de contrato receberem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos, antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.

212. Ainda com relação à política de capacitação para os servidores que integram a área de aquisições, o item 's' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 39, p. 1-2) solicitou à Finep que apresentasse o plano de capacitação anual aprovado, contendo ações para os servidores da função de aquisições. Em resposta, a entidade encaminhou o documento exposto na peça 12, p. 6. Entretanto, o documento apresentado se constitui, apenas, de uma relação de cursos a serem

realizados por servidores da entidade, não tendo sido não foi formalmente aprovada pela alta administração ou pelos setores a quem essa tenha delegado competência.

Causas do achado:

213. Ausência de orientação.

Efeitos/Consequências do achado:

214. Execução inadequada de atividades críticas da área de aquisições por servidor não capacitado (efeito potencial).

Critérios:

215. Decreto 5.707/2006, art. 5º.

216. Portaria MP 208/2006, art. 2º, inciso I, e art. 4º.

Evidências:

217. Resposta aos itens E.3, E.4.5 e E.4.6 do Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 8).

218. Resposta ao item ‘s’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 7).

219. Planilha exposta na peça 12, p. 6.

Conclusão da equipe:

220. Não existe uma política de capacitação formalmente estabelecida para os servidores que integram a área de aquisições.

221. Os fiscais e gestores de contrato não recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos, antes de assumirem o encargo pela primeira vez e periodicamente.

Proposta de encaminhamento:

222. Recomendar à Finep que:

- a) elabore Plano Anual de Capacitação para a organização;
- b) quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;
- c) adote mecanismos para acompanhar a execução do plano anual de capacitação.

Processos de trabalho

223. A questão de auditoria Q6 teve como objetivo avaliar se há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições.

224. 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.

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

226. Com base neste princípio, a fim de obter qualidade nas contratações, as organizações devem sistematizar, por meio de processos de trabalho, suas aquisições.

227. Nesse 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.

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

3.15 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

Situação encontrada:

229. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se, com respeito à padronização dos procedimentos nas aquisições, a organização:

a) definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente, e recomendou sua utilização;

b) 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;

c) definiu seus próprios padrões de minutas de editais e contratos, e recomendou sua utilização;

d) definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações, e recomendou sua utilização;

e) definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, e recomendou sua utilização.

230. Em resposta enviada ao TCU (peça 10, p. 9), a Finep declarou que definiu tais padrões, listas e procedimentos, excetuando os padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente. A unidade foi instada a apresentar evidências, na forma a seguir:

231. Por meio dos itens 'v' e 'z' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), foi solicitado à unidade que apresentasse: listas de verificação definidas pela Finep 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 listas de verificação definidas pela Finep contendo os itens a serem analisados pela consultoria jurídica quando da aprovação dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste). Em resposta, a unidade declarou que não definiu tais listas (vide peça 30, p. 11-12; e peça 32, p. 75-77).

232. Por intermédio do item 'w' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), foi solicitado à unidade que apresentasse padrões de minutas de editais e contratos definidos pela Finep. Em resposta, a entidade declarou que não definiu tais padrões (vide peça 30, p. 11-12; e peça 32, p. 75-77).

233. Por meio do item 'y' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), foi solicitado à unidade que apresentasse os procedimentos próprios definidos para a elaboração das estimativas de preços das contratações. Em resposta, a Finep declarou não haver definido tais procedimentos (vide peça 30, p. 7).

Causas do achado:

234. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

Efeitos/Consequências do achado:

235. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos (efeito potencial).

236. Não realização de algum procedimento essencial (efeito potencial).

237. Realização de retrabalho na execução de procedimentos (efeito potencial).

Critérios:

238. Princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal).

239. Lei 8.666/1993, art. 11 e art. 15, I (especificações técnicas padronizadas).

Evidências:

240. Resposta ao item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 9).

241. Resposta aos itens 'v' e 'z' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 11-12; e peça 32, p. 75-77).

242. Resposta ao item 'w' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 11-12; e peça 32, p. 75-77).

243. Resposta ao item 'y' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 30, p. 7).

Conclusão da equipe:

244. A Finep não definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente.

245. A Finep não 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.

246. A Finep não definiu seus próprios padrões de minutas de editais e contratos.

247. A Finep não definiu suas próprias listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações.

248. A Finep não definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

Proposta de encaminhamento:

249. Recomendar à organização que estabeleça e adote:

- a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
- b) 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;
- c) padrões de minutas de editais e contratos;
- d) listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
- e) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, abrangendo a elaboração das planilhas de custos e formação de preços.

Conformidade das contratações

250. As questões de auditoria Q7 a Q12 tiveram como objetivo avaliar a conformidade dos processos de contratação.

251. Os achados decorrentes desse tema estão apresentados a seguir.

3.16 Deficiências no levantamento de mercado

Situação encontrada:

252. Atualmente, o serviço de transporte de pessoal na Finep (contrato 2014.0077.00) é realizado por meio de contratação de serviços de locação de veículos com motorista.

253. Por meio do item 'a' do ofício de requisição 07-576/2014 (peça 14, p. 5), a equipe de fiscalização solicitou à Finep que apresentasse estudos técnicos preliminares realizados pela entidade para demonstrar ser mais vantajosa a solução implementada para prestação de serviços de transporte de pessoal. Em resposta, a Finep informou (peça 32, p. 1) que não realizou tais estudos.

254. Desse modo, a terceirização dos serviços não foi precedida de levantamento de mercado visando identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

Causa do achado:

255. Não realização de estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

256. Adoção de solução que não é a que apresenta melhor relação custo/benefício (efeito potencial).

Critérios:

257. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea c.

Evidências:

258. Justificativa para a contratação constante do pregão eletrônico 27/2014 (peça 29).

259. Resposta ao item 'a' do ofício de requisição 07-576/2014 (peça 32, p. 1).

Conclusão da equipe:

260. Não foi realizado, previamente à terceirização de serviços de locação de veículos com motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas.

261. Considerando que a Finep tem processo de contratação formalizado, cabe, neste e nos demais achados relativos às questões de contratações, recomendar aperfeiçoamento do processo, mediante inclusão de controles internos em nível de atividade no processo já existente.

Proposta de encaminhamento:

262. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: 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).

263. Determinar à Finep que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c, antes da eventual prorrogação do contrato 2014.0077.00, 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 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:

264. No processo de contratação de serviços de limpeza e conservação (pregão eletrônico 24/2014; processo 2014.0080.00), não constam dos autos estudos que justifiquem as quantidades de materiais de limpeza contidas nas planilhas de custos elaboradas pela Finep para a estimativa de preço da contratação (peça 15, p. 50).

265. Instada, por meio do item 'a' do ofício de requisição 04-576/2014 (peça 14, p. 3), a apresentar o mencionado estudo, a Finep informou (peça 32, p. 3), que as quantidades de material de limpeza constantes do processo foram consideradas com base em editais anteriores.

266. Além de não estar documentada no processo, a metodologia adotada (mera repetição de quantidades presentes em licitações anteriores) mostra-se deficiente, pois não está amparada em estudos técnicos que relacionem as áreas físicas da entidade e as produtividades esperadas para a execução dos serviços de limpeza.

Causas do achado:

267. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

268. Aquisição a maior de materiais na execução do contrato de limpeza (efeito potencial).

269. Inexecução dos serviços de limpeza pela subestimativa do material necessário (efeito potencial).

Critérios:

270. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alínea f e 7º, § 4º.

Evidências:

271. Memorando ALOG 122/2014 (peça 32, p. 3).

Conclusão da equipe:

272. A organização não formalizou estudo técnico preliminar para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na prestação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento:

273. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes:

1) 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 no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

2) inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

3.18 Deficiências na definição dos postos de trabalho

Situação encontrada:

274. Não foi formalizado estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação (pregão eletrônico 24/2014; processo 2014.0080.00). Em resposta ao item 'c' do ofício de requisição 04-576/2014 (peça 14, p. 3), a Finep declarou (peça 32, p. 3) que 'não há estudo realizado para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para a prestação dos serviços'.

Causas do achado:

275. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

276. Contratação de mais postos de trabalho do que o necessário (efeito potencial).

Critérios:

277. Lei 8.666/93, arts. 6º, inciso IX, alíneas 'c' e 'f', e art. 7º, § 4º.

278. Decreto 2.271/97, art. 2º, inciso II.

279. IN SLTI/MP 02/2008, art. 43, parágrafo único, e art. 49, inciso I.

Evidências:

280. Memorando ALOG 122/2014 (peça 32, p. 3).

Conclusão da equipe:

281. A instituição não formalizou estudo técnico para definir a produtividade da mão de obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e conservação.

Proposta de encaminhamento:

282. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles interno 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.

283. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato:

a) 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.

284. Determinar à Finep que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas 'c' e 'f', e art. 7º, § 4º, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, de acordo com o previsto na IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único.

3.19 Deficiências na estimativa de preços

Situação encontrada:

285. No processo de contratação de serviços de limpeza e conservação (pregão eletrônico 24/2014; processo 2014.0080.00), a estimativa de preços elaborada pela Finep (peça 32, p. 35-59) não se mostrou compatível com as atividades arroladas no termo de referência anexo ao edital para os postos de garçom e copeira. Na mencionada estimativa, constava o valor de 'R\$ 0,00' relativo ao

item 'Materiais' (constante do 'Módulo 3: Insumos Diversos') para os postos de garçom e copeira, enquanto que os itens 4.2 e 4.4 do termo de referência (peça 15, p. 45-47) previam que esses profissionais desenvolveriam atividades de 'conservação, asseio e limpeza dos utensílios da copa, bem como a rigorosa higienização do local de trabalho'.

286. Na contratação de serviços de vigilância (pregão eletrônico 5/2011), o método utilizado para a elaboração da estimativa de preço foi a pesquisa de preços em empresas do ramo (peça 8, p. 1-8). Não foram pesquisados, além dos fornecedores, o portal compras governamentais, sites especializados ou outros entes públicos.

Causas do achado:

287. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

Efeitos/Consequências do achado:

288. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito real).

289. Dificuldade de justificar as estimativas quando questionado por partes interessadas (efeito potencial).

Critérios:

290. Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX, alínea f.

291. Acórdão 4.695/2012-TCU-Plenário, item 9.2.6.3.

Evidências:

292. Estimativa de preços elaborada pela Finep para o pregão eletrônico 24/2014 (peça 32, p. 35-59).

293. Termo de referência do pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 45-47).

294. Estimativa de preços elaborada pela Finep para o pregão eletrônico 5/2011 (peça 8, p. 1-8).

Conclusão da equipe:

295. A organização elaborou estimativas de preços deficientes ou inadequadas para contratação de serviços de limpeza e de vigilância armada e desarmada.

Proposta de encaminhamento:

296. Determinar à Finep que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f, nas contratações com vistas a substituir os contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares das contratações, a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários.

297. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

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

b) incluir no método acima a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários;

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

3.20 Deficiências nos requisitos de qualidade

Situação encontrada:

298. Da análise das contratações decorrentes dos termos de referência contidos nos editais de pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 42-55) e 5/2011 (peça 8, p. 31-36), verificou-se que não foram estabelecidos critérios objetivos para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas contratadas.

299. Tal situação impossibilita à organização vincular a remuneração dos contratos ao alcance de resultados pelas contratadas, bem como verificar objetivamente se os serviços estão

sendo prestados adequadamente, caracterizando a contratação como fornecimento de mão de obra (prática condenada pelo Decreto 2.271/1997, art. 4º, inciso II).

Causas do achado:

300. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

301. Pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues (efeito real).

302. Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade (efeito real).

Crítérios:

303. Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II.

304. IN SLTI 02/2008, art. 11.

Evidências:

305. Memorando ALOG 122/2014, itens 'h' e 'i' (peça 32, p. 4).

306. Memorando ALOG 126/2014, item 'd' (peça 31, p. 1).

Conclusão da equipe:

307. A organização não definiu requisitos de qualidade para avaliar a prestação dos serviços de limpeza e de vigilância. A título de exemplo, citem-se as especificações de qualidade para serviços de conservação e limpeza contidas nas contratações decorrentes do pregão eletrônico 13000239 - DR/SPM, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT (peça 36), e do pregão eletrônico 23/2014, da São Paulo Previdência (peça 34). Para os serviços de vigilância, tomem-se como exemplo as especificações de qualidade contidas na contratação decorrente do pregão eletrônico 152/2012, do Conjunto Hospitalar de Sorocaba (peça 35).

Proposta de encaminhamento:

308. Determinar à Finep que, em atenção à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), c/c a Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, nas contratações com vistas a substituir os contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00, inclua, nos termos de referência dos editais, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

309. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) incluir, no levantamento dos requisitos da contratação, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada.

3.21 Deficiências nos requisitos de sustentabilidade

Situação encontrada:

310. Da análise da contratação decorrente do termo de referência contido no edital de pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 42-55), verificou-se que não foram definidos requisitos de sustentabilidade para a prestação dos serviços de limpeza (contrato 2014.0080.00).

Causas do achado:

311. Ausência de um Plano de Logística Sustentável – PLS;

312. Falta de cultura da organização quanto ao aspecto de sustentabilidade ambiental.

Efeitos/Consequências do achado:

313. Dano ao meio ambiente provocado pela utilização de práticas inadequadas na execução dos serviços de limpeza (efeito potencial);

314. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

Crítérios:

315. Lei 8.666/93, art. 3º, *caput*.

Evidências:

316. Memorando ALOG 122/2014, item 'j' (peça 32, p. 4).

317. Termo de referência do pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 42-55).

Conclusão da equipe:

318. A organização não definiu requisitos de sustentabilidade para contratação dos serviços de limpeza.

Proposta de encaminhamento:

319. Recomendar à Finep que, em atenção à Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*, na contratação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MP 01/2010, art. 6º, e IN SLTI MP 2/2008, art. 42, inciso III.

3.22 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

320. No contrato de prestação de serviços de limpeza (contrato 2014.0080.00), bem como no de vigilância (contrato 2011.0054.00), não há previsão de que o fiscal do contrato produza o termo circunstanciado de recebimento provisório, atestando a realização do serviço. Tampouco consta previsão de que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada.

321. Nos respectivos processos de pagamento, constam somente o atesto em notas fiscais (carimbo) certificando que os serviços foram prestados.

Causas do achado:

322. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

323. Recebimento dos serviços em desconformidade com as especificações técnicas (efeito potencial).

Critérios:

324. Lei 8.666/93, art. 73, incisos I, 'a' e 'b'.

Evidências:

325. Cláusula terceira, itens 3.3 e 3.4 do contrato 2014.0080.00 (peça 24, p. 20-21)

326. Cláusula terceira, itens 3.3 e 3.4 do contrato 2011.0054.00 (peça 6, p. 6-7).

Conclusão da equipe:

327. A organização não prevê que pessoa ou comissão designada, que não o fiscal, produza o termo circunstanciado de recebimento definitivo, atestando a regularidade administrativa da contratada, de forma que pessoas diferentes atestem o recebimento provisório e o recebimento definitivo do bem ou serviço contratado.

Proposta de encaminhamento:

328. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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

a.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');

a.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').

3.23 Deficiências nas cláusulas de penalidades

Situação encontrada:

329. As sanções administrativas contidas na cláusula sexta do contrato 2014.0080.00 e na cláusula sexta do contrato 2011.0054.00 não estão vinculadas às obrigações da contratada quanto ao cumprimento dos critérios de qualidade (vide peça 24, p. 24; peça 25, p. 14; e peça 6, p. 9, respectivamente). Tampouco há definição do processo de aferição da desconformidade, isto é, como constatar as situações de inconformidade.

Causas do achado:

330. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

Efeitos/Consequências do achado:

331. Impossibilidade de aplicar penas à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato (efeito real).

Critérios:

332. Princípios da prudência, proporcionalidade e razoabilidade.

333. Acórdão TCU 2.832/2012-TCU-Plenário, item 9.4.

Evidências:

334. Cláusula sexta do contrato 2014.0080.00 (peça 24, p. 24).

335. Cláusula sexta do contrato 2011.0054.00 (peça 6, p. 9).

Conclusão da equipe:

336. A organização não definiu cláusulas de penalidade que contemplem todas as obrigações previstas para a prestação dos serviços de limpeza e de vigilância.

Proposta de encaminhamento:

337. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

1) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

a) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

b) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

c) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

d) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

e) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

f) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

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

Situação encontrada:

338. Por meio do item 'b' do ofício de requisição 07-576/2014 (peça 14, p. 5), foi solicitado à Finep que apresentasse estudos prévios realizados para definir os critérios de habilitação econômico-financeira previstos nos pregões eletrônicos 24/2014 e 5/2011. Em resposta, a entidade informou (peça 32, p. 1) que tais estudos não foram realizados. Segundo a Finep, foram adotados os critérios de habilitação econômica previstos no art. 31 da Lei 8666/93 e no art. 19, inciso XXIV, da Instrução Normativa 02/2008, alterada pela IN 06/2013.

339. A falta de um estudo próprio pode levar à 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 da competitividade da licitação.

Causas do achado:

340. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

Efeitos/Consequências do achado:

341. Contratação de empresa sem capacidade financeira para executar o contrato (efeito potencial);

342. Restrição da competitividade da licitação (efeito potencial).

Critérios:

343. Princípio da eficiência.

344. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.10.2 e 9.1.10.3.

Evidências:

345. Memorando ALOG 124/2014 (peça 32, p. 1).

Conclusão da equipe:

346. A organização não realizou estudo para definir os critérios de habilitação econômico-financeira estabelecidos nos Editais de licitação para contratação de serviços de limpeza e vigilância.

Proposta de encaminhamento:

347. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, 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 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

3.25 Deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços

Situação encontrada:

348. Nos editais dos pregões eletrônicos 24/2014 (prestação de serviços de limpeza) e 5/2011 (prestação de serviços de vigilância) não foram fixados os preços máximos unitários (postos de trabalho) admitidos para a contratação.

349. Ademais, no pregão eletrônico 24/2014, não foram fixados preços máximos para os custos dos materiais de limpeza. Como consequência, verificou-se que na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, o custo relativo ao item 'Materiais' (constante do 'Módulo 3: Insumos Diversos') foi cotado pela contratada com o mesmo valor (R\$ 129,34) para todos os postos (garçom, copeira, auxiliar de serviços gerais e encarregado), enquanto que as atividades desenvolvidas por esses profissionais, arroladas no item 4 do termo de referência anexo ao edital do pregão eletrônico 24/2014, são distintas (vide peça 15, p. 44-47).

Causas do achado:

350. Deficiências na estimativa de preços.

Efeitos/Consequências do achado:

351. Sobrepreço do valor total do contrato (efeito potencial).

352. Ocorrência de jogo de planilha (efeito potencial).

Critérios:

353. Lei 8.666/93, arts. 40, inciso X, e 48, inciso II.

Evidências:

354. Edital de pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 32-33).

355. Planilha de pesquisa de preços relativa ao pregão eletrônico 24/2014 (peça 32, p. 35-63).

356. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao pregão eletrônico 24/2014 (peça 23, p. 35-46).

357. Edital de pregão eletrônico 5/2011 (peça 33, p. 4).

358. Item 4 do termo de referência do pregão eletrônico 24/2014 (peça 15, p. 44-47).

Conclusão da equipe:

359. A organização não fixou preços máximos unitários (postos de trabalho) admitidos para as contratações relativas aos pregões eletrônicos 24/2014 (prestação de serviços de limpeza) e 5/2011 (prestação de serviços de vigilância).

360. A organização não fixou preços máximos aceitáveis para o custo dos materiais de limpeza no pregão eletrônico 24/2014.

Proposta de encaminhamento:

361. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, 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 os postos de trabalho e para os materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

3.26 Parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP)

Situação encontrada:

362. No contrato 2014.0080.00 (prestação de serviços de limpeza), verificou-se a inclusão da seguinte rubrica no 'Modulo III – Insumos Diversos' constante da planilha de custos e formação de preços: 'item D-Exames Ocupacionais'.

Causas do achado:

363. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à inexistência de lista de verificação para atuação do pregoeiro na fase de seleção do fornecedor.

Efeitos/Consequências do achado:

364. Pagamentos a maior nos contratos (efeito real).

Critérios:

365. Lei 8.212/1991, art. 22, inciso II.

366. Acórdão 3.166/2011-TCU-Segunda Câmara, item 1.6.3.

Evidências:

367. Planilhas de custos e formação de preços relativas ao contrato 2014.0080.00 (peça 23, p. 35-46).

368. Resposta ao item '14' do ofício de requisição 04-576/2014 (peça 32, p. 72-74).

Conclusão da equipe:

369. A parcela indevida presente na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00 (inclusão do 'item D-Exames Ocupacionais' no 'Modulo III – Insumos Diversos') gerou pagamentos a maior à contratada, por parte da Finep. Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Finep informou (peça 32, p. 72-74) que irá adotar medidas visando à exclusão da parcela indevida da planilha de custos e formação de preços, bem como à devolução, pela contratada, dos valores pagos indevidamente. Assim, considerando que a Finep admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe é no sentido de determinar à unidade que efetive as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

Proposta de encaminhamento:

370. Determinar à Finep que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote as medidas necessárias à exclusão da parcela a seguir da planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, por ser indevida:

a) 'item D-Exames Ocupacionais', presente no 'Modulo III – Insumos Diversos', conforme Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, item 1.5.5.

371. Determinar à Finep, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*), adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00.

3.27 Deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação

Situação encontrada:

372. Nos pregões eletrônicos 24/2014 (prestação de serviços de limpeza) e 5/2011 (prestação de serviços de vigilância), a organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

373. Os editais de limpeza e vigilância analisados não trazem de forma clara a relação entre os comportamentos inadequados das licitantes durante o pregão e as penalidades estabelecidas, o que prejudica a aplicação das penas e a inibição dessas ações de empresas aventureiras que retardam a conclusão dos procedimentos licitatórios.

Causas do achado:

374. Falta de cultura da Administração Pública para apenar empresas nessa fase da licitação.

3.27.3 - Efeitos/Consequências do achado:

375. Empresas aventureiras participam da licitação, com atraso indevido na finalização do procedimento e suas consequências (efeito potencial).

Critérios:

376. Lei 10.520/2002, art. 7º.

377. Princípios da proporcionalidade e prudência.

Evidências:

378. Edital do pregão eletrônico 24/2014, item 15 (peça 15, p. 40).

379. Edital do pregão eletrônico 5/2011, item 15 (peça 33, p. 10).

Conclusão da equipe:

380. A organização definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas.

Proposta de encaminhamento:

381. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência.

3.28 Ausência de designação formal dos atores da fiscalização

Situação encontrada:

382. Por meio do item 'm' do ofício de requisição 04-576/2014 (peça 14, p. 4) e do item 'f' do ofício de requisição 09-576/2014 (peça 14, p. 6), foi solicitado à Finep que apresentasse documentos de designação formal dos prepostos da contratada e do substituto dos fiscais dos contratos 2014.0080.00 (prestação de serviços de limpeza) e 2011.0054.00 (prestação de serviços de vigilância). Em resposta, a unidade apresentou os documentos presentes na peça 32, p. 4, e peça 31, p. 1-2. Neles, não constam as portarias de designação dos substitutos eventuais para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos, tampouco as designações formais de prepostos por parte das contratadas.

Causas do achado:

383. Deficiência no processo de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado:

384. Dificuldade ou impossibilidade de responsabilizar as partes do contrato e responsabilização dos agentes públicos que atuaram sem delegação (efeito real).

Critérios:

385. Lei 8.666/93, arts. 67 e 68.

Evidências:

386. Memorando ALOG 122/2014, item 'm' (peça 32, p. 4).

387. Memorando ALOG 126/2014, item 'f' (peça 31, p. 1-2).

Conclusão da equipe:

388. Não foram nomeados substitutos eventuais para as atividades de gestão, fiscalização e acompanhamento dos contratos.

389. Não houve designação formal de prepostos pelas contratadas.

Proposta de encaminhamento:

390. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

a) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

b) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual.

3.29 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

Situação encontrada:

391. A organização não verificou, a cada prorrogação do contrato de vigilância (contrato 2011.0054.00), se a contratada mantinha as condições de habilitação técnica-operacional exigidas à época da licitação (registro na Polícia Federal).

Causas do achado:

392. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação.

393. Falta de cultura da organização em fazer tal avaliação previamente às prorrogações contratuais.

Efeitos/Consequências do achado:

394. Contratada não tem condições técnicas-operacionais para manter a execução do contrato (efeito potencial).

Critérios:

395. Lei 8.666/93, art. 55, XIII.

Evidências:

396. Memorando ALOG 126/2014, item 'g' (peça 31, p. 2).

Conclusão da equipe:

397. A organização não verificou, a cada prorrogação do contrato vigilância, se a contratada mantinha as condições de habilitação técnico-operacional exigidas à época da licitação.

Proposta de encaminhamento:

398. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

3.30 Fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos

Situação encontrada:

399. Por meio do item 'q' do ofício de requisição 04-576/2014 (peça 14, p. 3), foi solicitado à Finep que apresentasse o mecanismo utilizado pela fiscalização (conferência exaustiva, ou por amostragem dos documentos) para que comprove o cumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas ao contrato 2014.0080.00 (prestação de serviços de limpeza). O mesmo questionamento foi feito com relação ao contrato 2011.0054.00, relativo à prestação de serviços de vigilância (vide item 'h' do ofício de requisição 09-576/2014, exposto na peça 14, p. 6).

400. Em resposta, a Finep informou, quanto aos dois contratos mencionados, que ‘o fiscal do contrato analisa mensalmente, a fim de aprovar o pagamento da fatura, os documentos GFIP, GRF e GPS encaminhados pela contratada, conforme previsto contratualmente’ (vide peça 32, p. 5, e peça 31, p. 2).

401. Como vemos, a entidade indica que a fiscalização é realizada de maneira exaustiva, e não por amostragem dos documentos. Pelo informado, não houve avaliação de riscos por parte da Finep para escolher a extensão das conferências.

Causas do achado:

402. Ausência de cultura de gestão de riscos.

Efeitos/Consequências do achado:

403. Prejuízo à fiscalização das obrigações principais da contratada (efeito potencial).

404. Relação custo/benefício da fiscalização desfavorável (efeito real).

Critérios:

405. Decreto-lei 200/1963, art. 14.

406. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, itens 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.9.

Evidências:

407. Memorando ALOG 122/2014, item ‘q’ (peça 32, p. 5).

408. Memorando ALOG 126/2014, item ‘h’ (peça 31, p. 2).

Conclusão da equipe:

409. A organização não adotou procedimentos de avaliação de riscos para escolher a extensão das conferências na fiscalização administrativa relativa aos contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00.

Proposta de encaminhamento:

410. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, 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.

3.31 Falhas na repactuação

Situação encontrada:

411. No contrato 2011.0054.00 (prestação de serviços de vigilância) verificou-se que a provisão para aviso prévio trabalhado não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual.

Causas do achado:

412. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação, associado à deficiência da lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do contrato.

Efeitos/Consequências do achado:

413. Pagamentos a maior nos contratos (efeito real).

Critérios:

414. Lei 8.666/93, art. 65, inciso II, d.

415. IN SLTI 02/2008, art. 19, inciso XVII.

416. IN SLTI 02/2008, art. 30-A, § 4º.

417. Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2.

Evidências:

418. Planilha de custos e formação de preços relativa ao contrato 2011.0054.00 (peça 7, p. 2).

419. Memorando ALOG 126/2014, item 'i' (peça 31, p. 2).

Conclusão da equipe:

420. A manutenção, nas renovações do contrato 2011.0054.00, da rubrica aviso prévio trabalhado, presente na respectiva planilha de custos e formação de preços, gerou pagamentos a maior por parte da Finep. Alertada por esta equipe de fiscalização quanto à ilegalidade dos pagamentos, a Finep informou, por meio do Memorando ALOG 126/2014, item 'i' (peça 31, p. 2), que irá adotar medidas visando à exclusão das parcelas indevidas das planilhas de custos e formação de preços, bem como à devolução, pela contratada, dos valores pagos indevidamente. Ademais, a entidade declarou (peça 32, p. 74) que, por ocasião da renovação do contrato 2014.0080.00, a parcela 'aviso prévio trabalhado' será excluída da respectiva planilha de custos. Assim, considerando que a Finep admitiu a ocorrência das irregularidades, a proposta da equipe é no sentido de determinar à unidade que efetive as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

421. Convém notar, outrossim, que a manutenção da rubrica 'provisão para aviso prévio trabalhado' na planilha de custos e formação de preços após o primeiro ano de vigência contratual indica que não são utilizadas pela entidade informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões (ex: propostas com planilha de custos e formação de preços com erros, auxílio maternidade sem mulheres etc.).

Proposta de encaminhamento:

422. Determinar à Finep, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX:

1) adote as medidas para corrigir o seguinte item na planilha de custos e formação de preços do contrato 2011.0054.00:

a) exclusão da parcela 'aviso prévio trabalhado', conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, § 4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2);

2) adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima.

423. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

a) quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

3.32 Deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação

Situação encontrada:

424. 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 esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica antes da fase de seleção do fornecedor (fase externa da licitação).

425. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta 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.

426. Em sua resposta ao questionário (peça 10, p. 9), a Finep afirmou ter elaborado as mencionadas listas de verificação. Esta equipe de fiscalização solicitou, então, por meio do item 'v' do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), as mencionadas listas de verificação. Em resposta, a unidade declarou que, na verdade, não definiu tais listas (vide peça 32, p. 75-77).

427. 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 deles 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.

Causas do achado:

428. Ausência de padrão elaborado pelo OGS respectivo.

429. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da assessoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

430. Não verificação de algum item essencial (efeito potencial ou real).

Critérios:

431. Lei 8.666/1993, art. 115.

432. Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único

Evidências:

433. Resposta ao item 'v' do ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2; peça 32, p. 75-77).

Conclusão da equipe:

434. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão de pareceres de aprovação dos editais de licitação.

435. Proposta de encaminhamento:

436. Recomendar à Finep que estabeleça modelos de listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

3.33 Deficiências nos controles compensatórios da seleção do fornecedor

Situação encontrada:

437. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta se a organização adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor. Em sua resposta (peça 10, p. 9), a Finep informou que definiu tal lista. Instada, por meio do item 'x' do ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2) a apresentá-la, a entidade informou (peça 30, p. 7), que, na realidade, não a lista em comento não foi definida.

438. Como vemos, a organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado, por exemplo, nas planilhas de custos e formação de preços das licitantes, com vistas a evitar futuros pagamentos indevidos nos contratos a serem firmados.

Causas do achado:

439. Ausência de padrão elaborado pelo OGS respectivo.

440. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação do pregoeiro.

Efeitos/Consequências do achado:

441. Impugnação de licitação pela não realização de procedimento essencial. (efeito potencial)

442. Declaração de nulidade de contrato pela realização irregular da licitação. (efeito potencial)

443. Não verificação acerca da legalidade de algum item da planilha de custos e formação de preços (efeito potencial).

Critérios:

444. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

445. Resposta ao item 'x' do Ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2; peça 30, p. 7).

Conclusão da equipe:

446. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

Proposta de encaminhamento:

447. Recomendar à organização que estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

3.34 Deficiências nos controles compensatórios dos recebimentos provisório e definitivo

Situação encontrada:

448. A Finep não incluiu, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.

449. Nessa esteira, cabe ressaltar que, em resposta ao F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 10), a Finep admitiu que o seu modelo de gestão do contrato não contém listas de verificação formalizadas para os recebimentos provisório e definitivo, sendo que tais controles internos são feitos 'ad hoc'.

Causas do achado:

450. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

451. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para a atuação dos fiscais nos recebimentos provisório e definitivo.

Efeitos/Consequências do achado:

452. Ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato (efeito potencial).

453. Não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal (efeito potencial).

Critérios:

454. Lei 8.666/93, art. 115.

Evidências:

455. Resposta da Finep ao item F.8.18 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 (peça 10, p. 10).

Conclusão da equipe:

456. A Finep não elaborou listas de verificação para os recebimentos provisório e definitivo.

Proposta de encaminhamento:

457. Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação.

3.35 Deficiências nos controles compensatórios dos ajustes contratuais

Situação encontrada:

458. 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 esta etapa é previsto na legislação, e consiste na emissão do parecer da assessoria jurídica previamente a celebração de ajustes.

459. O item F.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições – Ciclo 2013 pergunta 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.

460. Em sua resposta ao questionário (peça 10, p. 9), a Finep afirmou ter elaborado as mencionadas listas de verificação. Esta equipe de fiscalização solicitou, então, por meio do item ‘z’ do ofício de requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2), as listas de verificação definidas pela entidade contendo os itens a serem analisados pela consultoria jurídica quando da aprovação dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação, reajuste). Em resposta, a unidade declarou que, na verdade, não definiu tais listas (vide peça 30, p. 11-12; e peça 32, p. 75-77).

461. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica antes dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação ou reajuste). 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.

Causas do achado:

462. Ausência de padrão elaborado pelo OGS respectivo.

463. Falta de cultura da organização quanto ao estabelecimento de padrões para atuação da assessoria jurídica.

Efeitos/Consequências do achado:

464. Não verificação de algum item essencial (efeito potencial ou real).

Critérios:

465. Lei 8.666/1993, art. 115.

Evidências:

466. Resposta ao item ‘z’ do Ofício de Requisição 01-576/2014 (peça 14, p. 2; peça 32, p. 75-76).

Conclusão da equipe:

467. A organização não adota uma lista de verificação padrão para atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres jurídicos de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

Proposta de encaminhamento:

468. Recomendar à Finep que estabeleça modelos de listas de verificação para atuação 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 ajustes decorrentes de repactuações, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

469. Com vistas a proporcionar a manifestação dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre as medidas propostas, foi encaminhada, em 16/12/2014, versão preliminar do presente relatório à Finep (vide peça 39), como previsto nos parágrafos 145 e 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, de 8/12/2010. A data limite fixada para o envio dos comentários foi de 23/1/2015, prazo que se mostra razoável, mormente considerando que os achados já haviam sido apresentados pela equipe à unidade por ocasião da reunião de encerramento dos trabalhos de fiscalização. Contudo, a Finep absteve-se de encaminhar tais comentários, mesmo tendo sido feitas pela equipe, após o término do prazo estipulado, diversas ligações telefônicas buscando estimular o posicionamento do gestor quanto ao relatório preliminar (vide peça 40, p. 1).

5. CONCLUSÃO

470. A presente fiscalização constituiu uma das 19 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 na Finep estão aderentes às boas práticas e de acordo com a legislação pertinente. Este trabalho pode ser considerado a sequência do trabalho realizado no TC-017.599/2014-8 (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, por meio de questionário eletrônico.

471. Conforme explanado nos parágrafos 18 e 19 deste relatório, os procedimentos referentes à questão de auditoria oito (Há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?) não foram executados e, logo, não foram registrados achados de auditoria para ela. Para as demais questões de auditoria, foram registrados 35 achados de auditoria, dos quais destacamos os resumidos a seguir.

472. 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).

473. Outro aspecto relevante constatado foi que a Finep não estabeleceu objetivos, indicadores e metas para a função de aquisições, tampouco 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 3.4).

474. Também não foram estabelecidas as diretrizes para área de aquisições, no que tange especificamente a: estratégia de terceirização, política de compras, política de estoques e política de compras conjuntas, fato que pode acarretar a realização de contratações desalinhadas aos objetivos estratégicos da organização (item 3.5).

475. No tocante à gestão de riscos, a Finep não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições, não capacita os gestores da área de aquisições em gestão de riscos e, portanto, não realiza gestão de riscos das aquisições, o que acarreta um desconhecimento da organização acerca dos riscos envolvidos nas suas contratações (item 3.8).

476. Quanto à função de auditoria interna, não há procedimentos formalizados para que a unidade de auditoria interna utilize uma abordagem sistemática e disciplinada nas atividades de auditoria interna, incluindo, para cada trabalho, as fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados. Observa-se, ainda, que a unidade de auditoria interna não executou trabalhos, no último ano, de avaliação de gestão de riscos (item 3.9).

477. Em relação a accountability, a Finep não definiu diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na internet, não determina a publicação da decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo, nem 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 3.10).

478. Com relação ao processo de planejamento das aquisições, a Finep não elaborou um plano anual de aquisições formalmente aprovado pela alta administração (item 3.11).

479. Já no tocante à sustentabilidade, a Finep não possui um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, o que permitiria à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.12).

480. Com relação ao estabelecimento e adesão a padrões, a Finep não definiu seus próprios padrões de especificações técnicas para contratações que realiza frequentemente; não

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; não definiu seus próprios padrões de minutas de editais e contratos e não definiu seus próprios procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações (item 3.15).

481. No tocante à validação das respostas dadas ao questionário do levantamento do perfil de governança das aquisições, verificou-se que houve divergência para 11 (onze) dos 51 (cinquenta e um) itens avaliados nesse trabalho, ou seja, a organização informou que adota uma determinada prática, mas a equipe de auditoria constatou que ela, na verdade, não adota (vide peça 40, p. 7-10).

482. Um exemplo é a questão E.3 do levantamento, o qual verifica se existe uma política de capacitação para os servidores da área de aquisições. A Finep informou que possui tal política, porém, quando da fiscalização, a equipe de auditoria constatou que não há, no âmbito da organização, uma política de capacitação implantada para os servidores da área de aquisições (item 3.14).

483. Na contratação dos serviços de transporte de pessoas, a Finep não realizou, previamente à solução por ele implementada (locação de veículos com motorista), um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem às suas necessidades o que pode levar à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (item 3.16).

484. Quanto ao planejamento da aquisição de materiais de limpeza, não consta do respectivo processo estudo técnico capaz de justificar a quantidade de material contida nas planilhas de custos elaboradas pela Finep para a estimativa de preço da contratação (item 3.17).

485. Por seu turno, no que pertine ao planejamento da contratação dos serviços de limpeza, verificou-se que não havia um estudo técnico formalizado para definir a produtividade da mão de obra contratada (item 3.18).

486. Verificou-se, tanto na contratação de serviços de limpeza quanto na contratação de serviços de vigilância, que a organização elaborou estimativas de preços deficientes ou inadequadas (item 3.19).

487. Outra falha relevante observada na fase de planejamento das contratações de serviços de limpeza e vigilância foi a ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20).

488. Aliado a essa deficiência, verificou-se também que as cláusulas de penalidades definidas para as contratações de limpeza e vigilância não contemplam todas as obrigações previstas nos contratos, impossibilitando a aplicação de penas pelo seu descumprimento (item 3.23). Já para fase de julgamento da licitação, a Finep definiu de forma genérica as situações tipificadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, sem referência a qualquer gradação e forma de cálculo das penalidades a serem aplicadas, o que dificulta a penalização de empresas aventureiras que comparecem ao pregão e retardam a conclusão do processo licitatório (item 3.27).

489. Verificou-se a presença, na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, de parcela indevida (inclusão da seguinte rubrica no ‘Modulo III – Insumos Diversos’), que gerou pagamentos a maior à contratada por parte da Finep (item 3.26).

490. Quanto à fiscalização administrativa dos contratos de limpeza e de vigilância, a Finep não procedeu à avaliação dos riscos de descumprimento, pelas contratadas, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento dessas obrigações (item 3.30).

491. Observou-se, ademais, falhas na repactuação do contrato de prestação de serviços de vigilância (a provisão para aviso prévio trabalhado presente na planilha de custos e formação de preços não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual), o que gerou pagamentos a maior por parte da Finep (item 3.31).

492. No tocante aos controles compensatórios do planejamento da contratação e dos ajustes contratuais (itens 3.32 e 3.35), constatou-se que não foram estabelecidos, pela Finep, modelos de listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único. Dessa forma, não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica na análise do edital e antes dos ajustes contratuais (prorrogação, repactuação ou reajuste). Assim, os pareceres são elaborados *ad hoc* (cada um deles 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.

493. Quanto aos controles compensatórios da seleção do fornecedor, verificou-se que a Finep não adota uma lista de verificação padrão para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.33).

494. Por fim, no que se refere ao recebimento do objeto contratado, constatou-se que a Finep não elaborou listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tivessem um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato (item 3.34).

495. Isso posto, vale ressaltar que 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.

496. Quanto menos instrumentos de controle houver dentro da organização, maiores são as chances do surgimento 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.

497. A partir dessa 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 falta de cultura de gestão de riscos na organização (item 3.8) contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos (item 3.30) nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira (item 3.24), podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente.

498. Portanto, a melhoria dos processos de governança e gestão das aquisições na Finep é essencial para que os riscos de ocorrências específicas nas contratações sejam mitigados, o que só é possível por meio do apoio da alta administração da organização para implantação de controles internos adequados.

499. Foram registrados 35 achados de auditoria, sendo que houve achado em todas as questões de auditoria aplicadas à Finep, de forma que se pode concluir que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela Finep ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderente às boas práticas.

500. Do ponto de vista da conformidade, merecem relevo as seguintes constatações no contrato para prestação de serviços de limpeza e conservação (contrato 2014.0080.00):

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as áreas estão limpas);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.19), indicando que o parâmetro utilizado pela Finep para julgar a licitação foi inadequado;

c) ausência de estudos para definir os índices de produtividade da mão de obra contratada para prestação dos serviços (item 3.18);

d) presença, na planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, de parcela indevida (inclusão da seguinte rubrica no ‘Modulo III – Insumos Diversos’), que gerou pagamentos a maior à contratada por parte da Finep (item 3.26).

501. Já no contrato para prestação de serviços de vigilância (contrato 2011.0054.00), destacam-se as seguintes constatações:

a) ausência de requisitos de qualidade para avaliar a prestação desses serviços, o que caracteriza o pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a resultados (item 3.20), de forma que a administração realiza pagamentos mas não tem parâmetro objetivo para aferir se o serviço está sendo prestado (no caso, se as instalações estão sendo vigiadas);

b) estimativas de preço deficientes (item 3.19), indicando que o parâmetro utilizado pela Finep para julgar a licitação foi inadequado;

c) ocorrência de falhas na repactuação do contrato (a provisão para aviso prévio trabalhado presente na planilha de custos e formação de preços não foi retirada após o primeiro ano de vigência contratual), o que gerou pagamentos a maior por parte da Finep (item 3.31).

502. Ante as constatações acima, a proposta da equipe será no sentido de determinar à Finep que, nas contratações com vistas a substituir os contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00, promova ajustes com o objetivo de sanar as falhas apontadas. Ademais, para os dois achados de auditoria que envolveram recursos financeiros despendidos indevidamente, será feita determinação à unidade para que efetive as ações pertinentes no sentido de corrigir as planilhas e recompor o erário.

503. 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).

6. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE EXTERNO

504. Entre os benefícios esperados desta fiscalização pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e da governança dos processos de aquisições da Finep, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades identificadas e relatadas neste processo.

505. Ainda com relação aos benefícios de controle, vale mencionar a economia, a ser ainda calculada pela Finep, relativa à exclusão, das planilhas de custos e formação de preços dos contratos 2014.0080.00 (prestação de serviços de limpeza) e 2011.0054.00 (prestação de serviços de vigilância), ambos ainda em vigor, de rubricas pagas indevidamente pela entidade, consoante explanado nos itens 3.26 e 3.31 deste relatório.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

1. Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

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

1.2. Proceda, periodicamente, à 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 (item 3.2);

1.3. Adote um código de ética para orientar a atuação de todos os servidores, empregados e colaboradores, inclusive os membros da alta administração (item 3.3);

1.4. Promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado (item 3.3);

1.5. Estabeleça formalmente (item 3.4):

- 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;

1.6. Estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo (item 3.5):

- a) estratégia de terceirização;
- b) política de compras;
- c) política de estoques;
- d) política de sustentabilidade;
- e) política de compras conjuntas;

1.7. Estabeleça em normativos internos (item 3.6):

- a) as competências, atribuições e responsabilidades do dirigente máximo com respeito às aquisições, nesses incluídos, mas não limitados, a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos nas aquisições;
- b) as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;
- c) política de delegação de competência para autorização de contratações;
- d) controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

1.8. Avalie 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 (item 3.7);

1.9. Estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições (item 3.8);

1.10. Capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos (item 3.8);

1.11. Realize gestão de riscos das aquisições (item 3.8);

1.12. Defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades (item 3.9);

1.13. Inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização (item 3.9);

1.14. 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 (item 3.10);

1.15. Publique na sua página na internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo (item 3.10);

1.16. Publique a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições (item 3.10);

1.17. Execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 3.11):

- 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;

1.18. Elabore e aprove 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 permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos (item 3.12);

1.19. Publique no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado (item 3.12);

1.20. Estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável (item 3.12);

1.21. Estabeleça 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 (item 3.13);

1.22. Elabore Plano Anual de Capacitação para a organização (item 3.14);

1.23. Quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições (item 3.14);

1.24. Adote mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação (item 3.14);

1.25. Estabeleça e adote (item 3.15):

a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b) 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;

c) padrões de minutas de editais e contratos;

d) listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;

e) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, abrangendo a elaboração das planilhas de custos e formação de preços.

1.26. Na contratação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MP 01/2010, art. 6º, e IN SLTI MP 2/2008, art. 42, inciso III;

1.27. Estabeleça modelos de listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União (itens 3.32 e 3.35);

1.28. Estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor (item 3.33);

1.29. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, 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 de postos de trabalho 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, utilizando as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014 (item 3.19);
 - g) incluir no método definido acima a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários (item 3.19);
 - h) documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte (item 3.19);
 - i) incluir, no levantamento dos requisitos da contratação, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.20);
 - j) 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 (item 3.24);
- 1.30. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.22):
- a) prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:
 - a.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');
 - a.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');
 - b) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes (item 3.23):
 - b.1) atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);
 - b.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
 - b.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
 - b.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
 - b.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
 - b.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;
 - c) 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);
 - d) prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência (item 3.27);
 - e) prever, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação (item 3.34);

1.31. No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

- a) estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações (item 3.17);
- b) 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 (item 3.18);
- c) designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos (item 3.28);
- d) exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual (item 3.28);
- e) verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação (item 3.29);
- f) 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 3.30):
 - f.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;
 - f.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);
 - g) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período, na forma do item ‘f’ retro (item 3.30);
 - h) utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração (item 3.31).

2. Determinar, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, inciso IX, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

2.1. Adote as medidas necessárias para corrigir o seguinte item na planilha de custos e formação de preços do contrato 2011.0054.00: excluir a parcela ‘aviso prévio trabalhado’ após o primeiro ano de vigência contratual, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, § 4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2) (item 3.31);

2.2. Após o primeiro ano de vigência do contrato 2014.0080.00, exclua da respectiva planilha de custos e formação de preços a parcela ‘aviso prévio trabalhado’, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, § 4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2) (item 3.31);

2.3. Adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas a seguir da planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, por ser indevida (item 3.26):

a) ‘item D-Exames Ocupacionais’, presente no ‘Modulo III – Insumos Diversos’, conforme Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, item 1.5.5;

2.4. Adote, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00 (itens 3.26 e 3.31).

3. Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

3.1. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea ‘c’, antes da eventual prorrogação do contrato 2014.0077.00, 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 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 3.17);

3.2. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas ‘c’ e ‘f’, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

a) 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);

b) a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários (item 3.19);

3.3. Em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas ‘c’ e ‘f’, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 2011.0054.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários (item 3.19);

3.4. Em atenção à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), c/c a Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, nas contratações com vistas a substituir os contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00, inclua, nos termos de referência dos editais, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada (item 3.20);

3.5. Encaminhe, no prazo de 60 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, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

4. Arquivar os presentes autos, nos termos do disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Tais conclusões e encaminhamentos foram ratificados pelo Diretor da Área (peça 42) e pelo Secretário de Controle Externo da Secex/RJ (peça 43).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

2. O trabalho abrangeu os temas governança das aquisições, controles da gestão das aquisições, controles internos em nível de atividade no processo de aquisições 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.

3. Foram registrados trinta e cinco achados de auditoria, consignando-se que houve achado em todas as questões de auditoria aplicadas à Finep, concluindo a unidade técnica, então, que a maioria das práticas de governança e de gestão de aquisições públicas ou não são adotadas pela Financiadora de Estudos e Projetos ou não estão de acordo com a legislação aplicável nem aderentes às boas práticas.

4. Quanto aos controles de governança das aquisições, foram evidenciadas deficiências no processo de seleção dos ocupantes das funções-chave da área de aquisições, na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, na implantação de código de ética, na liderança organizacional, no estabelecimento de diretrizes para as aquisições, no estabelecimento de competências, atribuições e responsabilidades para área de aquisições, na instituição de instâncias colegiadas, na gestão de risco das aquisições, na função de auditoria interna, em *accountability*, no processo de planejamento das aquisições, no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições, na capacitação dos servidores/empregados da função de aquisições e no estabelecimento e adesão a padrões nas aquisições.

5. Quanto aos controles da gestão das aquisições, constatou-se a inexistência de plano de gestão de logística sustentável (PLS).

6. Na avaliação dos controles internos em nível de atividade no processo de aquisições e conformidade das contratações registraram-se deficiências no levantamento de mercado, deficiências na estimativa de quantidades de materiais, deficiências na definição dos postos de trabalho, deficiências na estimativa de preços, deficiências nos requisitos de qualidade, ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo, deficiências nas cláusulas de penalidades, ausência de avaliação das alternativas de fiscalização administrativa, ausência de avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, deficiência nos critérios de aceitabilidade de preços, parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços, deficiências na definição de penalidades para fase de julgamento da licitação, ausência de designação formal dos atores da fiscalização, não comprovação da manutenção das condições de habilitação, fiscalização administrativa executada sem avaliação de riscos e falhas na repactuação.

7. Registraram-se também deficiências nos controles compensatórios do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor, dos recebimentos provisório e definitivo e dos ajustes contratuais.

8. Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento para as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições na Finep.

9. Considerando que as falhas e impropriedades descritas no relatório tendem a ser recorrentes em muitas organizações, a unidade técnica relembra que as auditorias desta FOC tivessem uma postura mais preventiva, orientativa e pedagógica. Tal quadro é que serviu de principal motivação

para que, nesta auditoria na Finep, se haja optado pela não responsabilização de gestores, apesar das falhas identificadas.

10. Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam as deficiências encontradas, baseadas nas melhores práticas recomendadas em normas nacionais e internacionais, além dos normativos em vigor, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da governança de aquisições na Finep.

11. A unidade instrutiva ainda chama a atenção para o aspecto de este trabalho fazer parte de trabalho mais amplo de diagnóstico da governança e gestão das aquisições nos entes públicos. Assim, os fatos aqui relatados também 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).

12. De minha parte, à luz dos elementos constantes dos autos e tendo em conta o caráter didático que se pretende imprimir aos trabalhos da FOC de que este trabalho faz parte, consigno alinhar-me às conclusões da unidade instrutiva e aos encaminhamentos por ela propostos, neste caso apenas optando por promover os eventuais ajustes de forma julgados necessários. Com efeito, também considero que o acolhimento pela Finep, ainda que parcial, das medidas ora sugeridas, poderá contribuir significativamente para a melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições daquela entidade, melhoramento esse que também poderá gerar reflexos positivos em seus resultados organizacionais como um todo.

13. Não poderia, por fim, encerrar minha manifestação neste feito sem deixar de reconhecer o zelo e a profundidade dos trabalhos realizados pela Secex/RJ na presente auditoria.

Em face do exposto, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de junho de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1414/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-022.924/2014-0
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Auditoria de Natureza Operacional.
3. Responsáveis: Glauco Antonio Truzzi Arbix, Presidente, e Maria Salete Cavalcanti, Diretora de Gestão Corporativa.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, parte do conjunto de auditorias de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), destinando-se o trabalho ora em foco a avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas,

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

9.1. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

9.1.1. expeça 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;

9.1.2. proceda, periodicamente, à 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;

9.1.3 adote código de ética para orientar a atuação de todos os servidores, empregados e colaboradores;

9.1.4. promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;

9.1.5. estabeleça formalmente:

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

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

9.1.5.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

9.1.5.4. mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições;

9.1.6. estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo:

9.1.6.1. estratégia de terceirização;

9.1.6.2. política de compras;

9.1.6.3. política de estoques;

9.1.6.4. política de sustentabilidade;

9.1.6.5. política de compras conjuntas;

9.1.7. estabeleça em normativos internos:

9.1.7.1 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;

9.1.7.2. as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições;

9.1.7.3. política de delegação de competência para autorização de contratações;

9.1.7.4. controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações;

9.1.8. avalie 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;

9.1.9. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

9.1.10. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.11 realize gestão de riscos das aquisições;

9.1.12. defina manuais de procedimentos para serem utilizados pela unidade de auditoria interna na execução de suas atividades;

9.1.13. inclua nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização;

9.1.14. 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;

9.1.15. publique na sua página na internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

9.1.16. publique a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

9.1.17. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.1.17.1. 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;

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

9.1.17.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

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

9.1.18. elabore e aprove 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 permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

9.1.19. publique no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado;

9.1.20. estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável;

9.1.21. estabeleça 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;

9.1.22. elabore Plano Anual de Capacitação para a organização;

9.1.23. quando elaborar o Plano Anual de Capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;

9.1.24. adote mecanismos para acompanhar a execução do Plano Anual de Capacitação;

9.1.25. estabeleça e adote:

9.1.25.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.1.25.2. 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;

- 9.1.25.3. padrões de minutas de editais e contratos;
- 9.1.25.4. listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações;
- 9.1.25.5. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações, abrangendo a elaboração das planilhas de custos e formação de preços.
- 9.1.26. na contratação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MP 01/2010, art. 6º, e IN SLTI MP 2/2008, art. 42, inciso III;
- 9.1.27. estabeleça modelos de listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;
- 9.1.28. estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;
- 9.1.29. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
- 9.1.29.1. 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, inciso IX, alínea c);
- 9.1.29.2. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;
- 9.1.29.3. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- 9.1.29.4. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;
- 9.1.29.5. 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;
- 9.1.29.6. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;
- 9.1.29.7. incluir no método definido acima a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários;
- 9.1.29.8. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
- 9.1.29.9. incluir, no levantamento dos requisitos da contratação, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada
- 9.1.29.10. 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;
- 9.1.30. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.22):
- 9.1.30.1. prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:
- 9.1.30.1.1. 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”);
- 9.1.30.1.2. 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”);

9.1.30.2. prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

9.1.30.2.1. atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);

9.1.30.2.2. definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

9.1.30.2.3. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

9.1.30.2.4. definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

9.1.30.2.5. definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

9.1.30.2.6. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

9.1.30.3. 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;

9.1.30.4. prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta que possa se enquadrar no contido na Lei 10.520/2002, art. 7º, observando os princípios da proporcionalidade e prudência;

9.1.30.5. prever, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação;

9.1.31. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

9.1.31.1. estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.31.2. 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;

9.1.31.3 designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

9.1.31.4 exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar a contratada durante execução contratual;

9.1.31.5 verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação;

9.1.31.6 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:

9.1.31.6.1. 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;

9.1.31.6.2 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);

9.1.31.7. documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período, na forma do item “f” retro;

9.1.31.8. utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

9.2. determinar, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, inciso IX, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

9.2.1. adote as medidas necessárias para corrigir o seguinte item na planilha de custos e formação de preços do contrato 2011.0054.00: excluir a parcela “aviso prévio trabalhado” após o primeiro ano de vigência contratual, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, § 4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2);

9.2.2. após o primeiro ano de vigência do contrato 2014.0080.00, exclua da respectiva planilha de custos e formação de preços a parcela “aviso prévio trabalhado”, conforme o disposto na IN SLTI 02/2008 (art. 19, inciso XVII, e art. 30-A, § 4º) e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2);

9.2.3. adote as medidas necessárias à exclusão das parcelas a seguir da planilha de custos e formação de preços do contrato 2014.0080.00, por ser indevida:

9.2.3.1. “item D-Exames Ocupacionais”, presente no “Modulo III – Insumos Diversos”, conforme Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, item 1.5.5;

9.2.4. adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas nas planilhas de custos e formação de preços dos contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00.

9.3. determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, à Financiadora de Estudos e Projetos que:

9.3.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do contrato 2014.0077.00, 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 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 3.17);

9.3.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.3.2.1. 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);

9.3.2.2. a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários;

9.3.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o contrato 2011.0054.00, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários;

9.3.4. em atenção à Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), c/c a Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, nas contratações com vistas a substituir os contratos 2014.0080.00 e 2011.0054.00, inclua, nos termos de referência dos editais, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados e vincule os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

9.3.5. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas citadas no *decisum*, contendo:

9.3.5.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.3.5.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 19/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1414-19/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral