

TC 024.195/2014-6

Tipo: Relatório de Fiscalização

Unidade jurisdicionada: Eletrobrás Distribuição Rondônia

Advogado ou Procurador: Robson Magno Clodoaldo Casula – OAB/RO 1.404 (peça 39)

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. A presente fiscalização é parte integrante do conjunto de auditorias do trabalho de fiscalização de governança e gestão das aquisições públicas, realizado na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC).
2. O objetivo desta auditoria foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pelo Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron) estão de acordo com a legislação aplicável e aderentes às boas práticas.

HISTÓRICO

3. Após a regular instrução do relatório de inspeção (peça 24), o Plenário desta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário, determinou (peça 26):
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:
 - 9.1. recomendar à Eletrobrás Distribuição Rondônia, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:
 - 9.1.1. aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;
 - 9.1.2. estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:
 - 9.1.2.1. política de compras;
 - 9.1.2.2. política de estoques;
 - 9.1.3. 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;
 - 9.1.4. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
 - 9.1.5. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
 - 9.1.6. realize gestão de riscos das aquisições;
 - 9.1.7. implemente e divulgue os canais (telefone, e-mail, endereço, ouvidoria) por meio dos quais se possam fazer diretamente e de forma sigilosa denúncias acerca de fatos relacionados a aquisições;
 - 9.1.8. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação de governança, avaliação de controles internos gerais e específicos na área de licitações e contratos;
 - 9.1.9. 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;
 - 9.1.10. publique na sua página na Internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
 - 9.1.11. publique na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;
 - 9.1.12. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:
 - 9.1.12.1. 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;
 - 9.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

- 9.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;
- 9.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;
- 9.1.13. 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;
- 9.1.14. defina um processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada uma das aquisições, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;
- 9.1.15. estabeleça e adote:
 - 9.1.15.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
 - 9.1.15.2. minutas padrão de editais e contratos;
 - 9.1.15.3. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;
- 9.1.16. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:
 - 9.1.16.1. 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”);
 - 9.1.16.2. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;
 - 9.1.16.3. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - 9.1.16.4. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;
 - 9.1.16.5. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;
 - 9.1.16.6. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: (I) é tecnicamente viável dividir a solução? (II) é economicamente viável dividir a solução? (III) não há perda de escala ao dividir a solução? (IV) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?;
 - 9.1.16.7. 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, e Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.10, considerando os riscos de sua utilização ou não;
- 9.1.17. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:
 - 9.1.17.1. estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;
 - 9.1.17.2. verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico financeira exigidas à época da licitação;
 - 9.1.17.3. utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;
- 9.1.18. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controle internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:
 - 9.1.18.1. 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:
 - 9.1.18.1.1. 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 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a”);

- 9.1.18.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-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 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”);
- 9.1.18.2. 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);
- 9.1.18.3. definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
- 9.1.18.4. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
- 9.1.18.5. definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
- 9.1.18.6. definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
- 9.1.18.7. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;
- 9.1.18.8. 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 razoabilidade;
- 9.1.19. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, na etapa de planejamento da contratação:
- 9.1.19.1. no modelo de gestão do contrato, mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;
- 9.1.19.2. no modelo de gestão do contrato, a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;
- 9.1.19.3. nas cláusulas de penalidades, o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;
- 9.1.20. estabeleça no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, listas de verificação para:
- 9.1.20.1. os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;
- 9.1.20.2. atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor; e
- 9.1.20.3. atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;
- 9.2. determinar à Eletrobrás Distribuição Rondônia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que:
- 9.2.1. em atenção ao Decreto 7.746/2012, art. 16, elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS);
- 9.2.2. em atenção à IN SLTI 10/2012, art. 12, publique no seu sítio na internet o PLS aprovado;
- 9.2.3. em atenção à IN SLTI 10/2012, arts. 13 e 14, estabeleça mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;
- 9.2.4. encaminhe, no prazo de 60 dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas constantes deste Acórdão, contendo:
- 9.2.4.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
- 9.2.4.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;
- 9.2.4.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;
- 9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Ceron e da empresa contratada por meio do Contrato DG/145/2010 a respeito da inclusão na planilha de custos e formação de preços (PCFP) das seguintes parcelas:
- 9.3.1. despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item “Insumos”, sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário;

9.3.2. Aviso Prévio Trabalhado, após 12 meses de contrato, em desacordo com o Acórdão TCU 3006/2010 - Plenário, item 9.2.2;

9.4. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Ceron e da empresa contratada por meio do Contrato DG/76/2012 a respeito da inclusão na planilha de custos e formação de preços (PCFP) das seguintes parcelas:

9.4.1. Aviso Prévio Trabalhado, após 12 meses de contrato, em desacordo com o Acórdão TCU 3006/2010 - Plenário, item 9.2.2;

9.4.2. depreciação de bens permanentes/equipamentos após 12 meses de contrato;

9.5. dar ciência à Eletrobrás Distribuição Rondônia sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.5.1. não levantamento sobre possíveis soluções de mercado durante os estudos técnicos preliminares, identificado no Contrato DG/194/2011, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”;

9.5.2. ausência de estudo e definição da produtividade da mão de obra a ser utilizada na prestação de serviços de limpeza, identificada nos Contratos DG/76/2012 e DG 145/2010, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f” e art. 7º, § 4º c/c IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

9.5.3. ausência de definição da localização, quantidade e tipo de postos de trabalho de vigilância, identificada no DG/76/2012, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c” c/c IN-SLTI 02/2008, art. 49, I;

9.5.4. ausência de definição de diferentes turnos para os postos de vigilância, de acordo com as necessidades da organização, para postos de escala 44h semanais, visando eliminar postos de 12 x 36h que ficam ociosos nos finais de semana, identificada no DG/76/2012, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c” c/c IN-SLTI 2/2008, art. 51-A;

9.5.5. não estabelecimento de requisitos de qualidade que permitam a avaliação dos serviços que são prestados, identificado nos Contratos DG/145/2010 e DG/76/2012, o que afronta o disposto na Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II, no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º e na IN SLTI 2/2008, art. 11;

9.5.6. não estabelecimento de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, identificado no Contrato DG/145/2010, o que afronta o disposto na Lei 8.666/1993, art. 3º c/c IN SLTI 1/2010, art. 6º e IN-SLTI 2/2008, art. 42, inciso III; e

9.5.7. obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, identificada nos editais dos Pregões Eletrônicos 30/2010 e 5/2012, o que afronta a Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, além de jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 614/2008 (item 9.3.3.2) e 1.955/2014 (item 9.2.4), ambos do Plenário do TCU.

4. Em cumprimento ao item 9.2.4. a Ceron apresentou plano de ação (peça 41) contemplando todos os itens do supracitado acórdão, inclusive sobre as ciências. O referido documento previa a conclusão integral do plano em 31/1/2017.

4.1. No que tange ao item 9.3. do referido acórdão, foram chamadas em oitiva a Ceron (Ofício 0426/2016-TCU/SECEX-AM, de 29/2/2016, peça 30) e a empresa H M Balbi Serviços e Comércio Eireli, CNPJ: 84.579.556/0001-74 (ofício 0427/2016-TCU/SECEX-AM, de 29/2/2016, peça 31). Já para o item 9.4 a Ceron (mesmo ofício, peça 30) e a empresa H R Vigilância e Segurança Ltda. (Ofício 0428/2016-TCU/SECEX-AM, de 29/2/2016, peça 33).

5. Dessas, apenas a Ceron e a H M Balbi Serviços e Comércio Eireli se manifestaram. A empresa H R Vigilância e Segurança Ltda. optou por não se manifestar, apesar de ter tomado ciência do ofício, conforme faz prova o aviso de recebimento contido na peça 35.

6. Em sua manifestação a empresa H M Balbi Serviços e Comércio Eireli argumenta a legalidade dos pontos tidos como irregulares (peça 40), contudo, não se faz oportuna uma análise mais aprofundada dos argumentos neste momento, uma vez que a Ceron (peça 38), em curta comunicação, informou:

Em atenção ao ofício em referência, informamos:

a) Contrato DG/145/2010:

a1) despesas com aviso prévio: já foi excluída do contrato.

a2) demais despesas: estamos analisando o contrato e aditivos e, em sendo o caso, adotaremos as medidas para o devido ressarcimento dos valores.

b) Contrato DG/076/2012:

bl) a vigência do contrato findou em agosto de 2015.

b2) estamos analisando o contrato e aditivos e, em sendo o caso, adotaremos as medidas para o devido ressarcimento dos valores.

Sendo o que se apresenta, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que fizerem necessários.

7. Contudo, a Ceron não apresentou maiores informações sobre as medidas adotadas nesses itens, e como o ofício data de 21/3/2016, fez-se tempo suficiente para a adoção de medidas que sanassem as irregularidades apontadas, inclusive ressarcimento de valores, conforme o caso. Fazendo-se necessário nova diligência à Ceron para que apresente evidências das medidas implementadas.

EXAME TÉCNICO

8. Foi promovida diligência, por intermédio do Ofício 2897/2016-TCU/SECEX-AM (peça 45), de 14/11/2016, a fim de que a Ceron apresentasse elementos que comprovassem o teor do ofício CTA-PR/064/2016 (peça 38).

9. Em resposta a Ceron apresentou o ofício CTA-PR - 282/2016 (peça 46), no qual afirma:

Em atenção ao contido no Ofício 2897/2016-TCU/SECEX-AM, datado de 14 de novembro de 2016, estamos encaminhando, em anexo, as evidências das medidas adotadas por esta empresa, em cumprimento aos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário.

Conforme informado na CTA-PR-64/2016, esta empresa revisou os termos de prorrogação dos contratos, excluindo da planilha as despesas com treinamento/capacitação/reciclagem e depreciação dos contratos de serviços com vigência superior a 12 meses, bem como procedeu à devida glosa de valores pagos com essas rubricas.

Com relação a parcela do aviso prévio indenizado, a mesma esta sendo mantida apenas com a comprovação de substituição de pessoal, acarretando nova despesa.

10. Os documentos anexos a este ofício demonstram a alteração contratual relativo ao ajuste salarial retirando os custos com treinamento, capacitação e reciclagem, o que totalizou pouco mais de R\$ 2.000,00 a menos.

11. Porém, não se localizou documento que evidenciasse a glosa dos valores indevidamente pagos, tanto no Contrato DG/145/2010 como no Contrato DG/076/2012, sendo necessário nova diligência nesse sentido.

12. Como já observado, a Ceron apresentou plano de ação (peça 41) contemplando todos os itens do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário, inclusive sobre as ciências, o referido documento previa uma conclusão integral em 31/1/2017. À época o documento informava que diversas ações estavam em implementação. Com o termino do prazo informado pela Ceron, faz-se oportuno que apresente documentação hábil de todas as medidas adotadas, a fim de dar como concluída a implementação das recomendações e determinações.

CONCLUSÃO

13. Dessa maneira, faz-se oportuno diligenciar a Ceron para que apresente, com evidências, as medidas apontadas em seu ofício CTA-PR/064/2016 (peça 38) e CTA-PR - 282/2016 (peça 46), referentes aos itens 9.3. e 9.4. do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário (peça 26).

14. Oportuno que apresente, também, evidências quanto a adoção das recomendações e determinações do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário, nos moldes do plano de ação (ofício CTA/PR 125/2016), uma vez findo o prazo estabelecido pela própria entidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, à Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhadas:

a.1) evidências das medidas apontadas em seu ofício CTA-PR/064/2016 e CTA-PR - 282/2016, referentes aos itens 9.3. e 9.4. do Acórdão 378/2016-TCU-Plenário.

a.2) evidências do cumprimento de todos os itens contidos no plano de trabalho (CTA/PR 125/2016);

a.3) os documentos devem conter referência de qual item do plano de trabalho é evidência.

b) encaminhar cópia da peça 26 (Acórdão), 38 (ofício CTA-PR/064/2016), 46 (ofício CTA-PR - 282/2016), 41 (ofício CTA/PR 125/2016) e da presente instrução à Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron) a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas.

Secex/AM, em 28 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Luiz Felipe dos Santos Bringel

AUFC – Mat. 10179-6