

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 024.195/2014-6

Fiscalização 593/2014

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Operacional

Ato originário: despacho do Relator constante da peça 6 do TC 016.816/2014-5.

Objeto da fiscalização: Governança e gestão das aquisições públicas.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização 1219, de 9 de setembro de 2014 (peça 1)

Período abrangido pela fiscalização: 5/11/2010 a 30/9/2014

Composição da equipe: Lucia de Fátima R. Magalhães - Matr. 2852-5 (Supervisora)
Eules Leonardo Santos Lima - Matr. 9443-9 (Coordenador)
Janaina Martins do Nascimento - Matr. 9797-7 (Membro)

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADA

Órgão/entidade fiscalizada: Eletrobrás Distribuição Rondônia

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex-RO

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome: Marcos Aurélio Madureira da Silva

Cargo: Diretor-Presidente

Período: desde 15/7/2014

Nome: José da Costa Carvalho Neto

Cargo: Diretor-Presidente

Período: 7/6/2011 a 14/7/2014

Nome: José Antônio Muniz

Cargo: Diretor-Presidente

Período: 19/5/2008 a 6/6/2011

PROCESSOS CONEXOS

TC 017.599/2014-8 - Consolidação da FOC - Governança e Gestão das Aquisições Públicas - ciclo 2014.

RESUMO

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).

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.

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.

Foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- 1) as práticas de liderança contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- 2) a estratégia organizacional contribui para uma boa gestão das aquisições?
- 3) os mecanismos de controle contribuem para uma boa gestão das aquisições?
- 4) o processo de planejamento das aquisições contribui para uma boa gestão das aquisições?
- 5) a gestão de pessoas contribui para uma boa gestão das aquisições?
- 6) há padronização na execução dos processos de trabalho para aquisições?
- 7) os controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição estão adequados?
- 8) os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?
- 9) há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?
- 10) o termo de referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- 11) a seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?
- 12) a gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

Os trabalhos de auditoria foram realizados mediante análise documental e entrevistas com representantes da área de aquisições da Ceron.

Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados “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”.

A presente auditoria teve 31 constatações, entre as quais destacam-se:

- 1) deficiências do estabelecimento de diretrizes para aquisição;
- 2) deficiências na gestão de risco das aquisições;
- 3) deficiências na função de auditoria interna;
- 4) processos de trabalho de contratação *ad hoc*;
- 5) deficiências na estimativa de preços;
- 6) deficiências nas cláusulas de penalidades;
- 7) parcelas indevidas na planilha de custos e formação de preços (PCFP);
- 8) deficiências na garantia contratual.

Nesse sentido, foram elaboradas propostas de encaminhamento que endereçam 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 Ceron.

Entre os potenciais benefícios de controle resultantes deste trabalho, pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições da Ceron, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas.

Salienta-se, entretanto, que por serem benefícios caracterizados eminentemente como qualitativos, não foi possível sua apuração quantitativa no âmbito deste trabalho.

Estima-se, portanto, que esta fiscalização, ao contribuir para a melhoria da governança e gestão das aquisições na Ceron, induza possíveis reflexos positivos nos resultados organizacionais.

O Volume dos Recursos Fiscalizados foi de cerca de R\$ 11.239.165,00.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	5
2. INTRODUÇÃO	5
2.1 DELIBERAÇÃO.....	5
2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	5
2.3 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA.....	6
2.4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	7
2.5 LIMITAÇÕES.....	9
2.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS (VRF).....	9
2.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS.....	9
2.8 PROCESSOS CONEXOS.....	9
3. ACHADOS DE AUDITORIA.....	9
3.1 DEFICIÊNCIAS NA IMPLANTAÇÃO DE CÓDIGO DE ÉTICA.....	9
3.2 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA AS AQUISIÇÕES.....	10
3.3 DEFICIÊNCIAS NA INSTITUIÇÃO DE INSTÂNCIAS COLEGIADAS.....	11
3.4 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCO DAS AQUISIÇÕES.....	12
3.5 DEFICIÊNCIAS NOS CANAIS DE DENÚNCIA	12
3.6 DEFICIÊNCIAS NA FUNÇÃO DE AUDITORIA INTERNA	13
3.7 DEFICIÊNCIAS EM <i>ACCOUNTABILITY</i>	13
3.8 DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES.....	14
3.9 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE GESTÃO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL (PLS)	15
3.10 DEFICIÊNCIAS NO MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS À FUNÇÃO DE AQUISIÇÕES.....	16
3.11 PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO <i>AD HOC</i>	16
3.12 DEFICIÊNCIAS NO ESTABELECIMENTO E ADESAO A PADRÕES.....	17
3.13 DEFICIÊNCIAS NO LEVANTAMENTO DE MERCADO.....	18
3.14 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO	19
3.15 DEFICIÊNCIAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS.....	20
3.16 DEFICIÊNCIAS NA JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO	21
3.17 DEFICIÊNCIA NOS REQUISITOS DE QUALIDADE.....	22
3.18 DEFICIÊNCIAS NOS REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE.....	23
3.19 AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO.....	24
3.20 DEFICIÊNCIAS NAS CLÁUSULAS DE PENALIDADES.....	25
3.21 AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO AOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	25
3.22 DEFICIÊNCIAS EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS.....	26
3.23 PARCELAS INDEVIDAS NA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (PCFP)	27
3.24 DEFICIÊNCIAS NA DEFINIÇÃO DE PENALIDADES PARA A FASE DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO.....	28
3.25 AUSÊNCIA DE MECANISMO PARA RASTREAR OS SERVIÇOS REALIZADOS/MATERIAIS UTILIZADOS.....	29
3.26 DEFICIÊNCIAS NA GARANTIA CONTRATUAL.....	29
3.27 NÃO COMPROVAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO	30
3.28 FALHAS NA REPACTUAÇÃO.....	31
3.29 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS NOS RECEBIMENTOS PROVISÓRIO E DEFINITIVO	32
3.30 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS NA SELEÇÃO DO FORNECEDOR.....	33
3.31 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES COMPENSATÓRIOS NA ELABORAÇÃO DE PARECES JURÍDICOS.....	33
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	34
5. CONCLUSÃO	35
6. BENEFÍCIOS DO CONTROLE	35
7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	36

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 (PET-TCU) 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, 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 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 (mais informações em <http://www.tcu.gov.br/perfilgo vaquisicoes>).
9. O presente relatório trata da fiscalização realizada pela Secex/AM na Eletrobrás Distribuição Rondônia.

2. INTRODUÇÃO

2.1 Deliberação

10. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro-Relator Augusto Sherman, proferido à peça 6 do TC 016.816/2014-5. No referido despacho, foi aprovada a sistemática geral da FOC, além de duas auditorias pilotos.

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 as executa. Por exemplo, diversas organizações (e.g., IBGC, GAO e OCDE) preconizam que uma boa prática de governança é estabelecer política (diretrizes) para a gestão de riscos (inclusive das aquisições). Entretanto, a implementação dessa política não é função da governança, e sim da gestão. Já o controle da gestão é função da governança, ou seja, a gestão deve ser monitorada quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e quanto aos resultados obtidos.

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

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

- a) relevância: há relevância social que consiste no risco de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias com os trabalhadores contratadas para a prestação desses serviços na Administração Pública Federal;
- 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 o TCU tenha averiguado se estão sendo seguidas e se surtiram efeito.

2.3 Objetivo e questões de auditoria

16. O objetivo geral desta fiscalização foi avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas pela Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron) 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 Ceron 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 controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisição estão adequados?

Q8) os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?

Q9) há plano de trabalho da contratação que explicita a opção da organização pela terceirização do serviço?

Q10) o Termo de Referência contém elementos que contribuem para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

Q11) a seleção do fornecedor é executada de forma a contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

Q12) a gestão do contrato é realizada de forma contribuir para obtenção de solução que atenda à necessidade que originou a contratação?

2.4 Estratégia metodológica

19. Para a realização deste trabalho, que tem natureza de auditoria integrada (operacional e conformidade), foram observados os documentos intitulados “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”.

20. 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.

21. 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.

22. A fim de obter evidências que possibilitassem a avaliação das informações fornecidas em

resposta ao Questionário Perfil de Governança e Gestão das Aquisições - ciclo 2013, foi encaminhado o Ofício 1281/2014-TCU/Secex-AM, de 9/9/2014, o qual solicitou documentos e informações sobre os objetos analisados nesse trabalho (peça 2).

23. Durante a execução, foram aplicados procedimentos de análise documental e entrevistas. Também foram solicitadas informações adicionais por meio dos Ofícios de Requisição de Auditoria 593/2014-1 e 593/2014-2 (peças 8 e 9, respectivamente).

24. 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 Ceron.

25. 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.

26. 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.

27. O relatório preliminar de auditoria foi submetido aos comentários do gestor, por meio do Ofício 0083/2015-TCU/Secex-AM (peça 21), conforme prevê os 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. Em resposta, A Ceron remeteu o documento CTA/PR-017/2015 (peça 21), cujas considerações foram avaliadas e geraram ajustes no relatório preliminar.

28. 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.

29. 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*).

30. 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, 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 opta-se, 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>.

31. 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.

32. 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.

33. Como um dos objetivos específicos desse trabalho foi avaliar a existência de deficiências nos controles, foi utilizado o termo “deficiência” 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 “deficiência” 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.

34. 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.

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

2.5 Limitações

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

2.6 Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

37. O VRF alcançou o montante de R\$ 11.239.165,00. Foi considerado, para fins de volume de recursos fiscalizados, a soma dos valores anuais dos contratos DG/145/2010 (limpeza), DG 76/2012 (vigilância) e DG 194/2011 (transporte de pessoal), fiscalizados nesta auditoria.

2.7 Benefícios estimados

38. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a indução à melhoria dos controles internos e da governança e da gestão das aquisições da Ceron, cujas deficiências foram evidenciadas pelas falhas e impropriedades relatadas, além da recuperação de valores pagos indevidamente por falhas nos contratos.

2.8 Processos conexos

39. O TC 017.599/2014-8 trata da consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada de Governança e Gestão das Aquisições Públicas - ciclo 2014.

40. As deliberações propostas neste relatório não impactarão as contas da organização fiscalizada.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 Deficiências na implantação de código de ética

41. Situação encontrada:

41.1. O item A.7 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona se organização adota código de ética, prevendo sua aplicação a todas as pessoas (servidores, empregados,

gestores, colaboradores), inclusive os membros da alta administração.

41.2. Em sua resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 2), a Ceron declarou que adota tal prática, consubstanciada em um código de ética único das empresas do grupo Eletrobrás (peça 6).

41.3. Entretanto, observou-se que não foi aprovado um plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética, ao contrário da resposta apresentada ao item A.7.3.1 do questionário (peça 6).

42. **Causas:**

42.1. Falta de orientação.

43. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

44. **Critérios:**

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

44.2. Norma Técnica - IFAC - *Governance in public sector: a governing body perspective* – item 70;

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

45. **Evidências:**

45.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7);

45.2. CTA-PR-150/2014 (peça 6).

46. **Conclusão da equipe:**

46.1. A Ceron não tem um plano de trabalho anual aprovado para atuação da comissão de ética.

47. **Proposta de encaminhamento:**

47.1. Recomendar à Ceron que aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética.

3.2 Deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições

48. **Situação encontrada:**

48.1. O item B.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 questiona se a Alta Administração da organização aprovou e publicou para a organização:

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

b) política de compras;

c) política de estoques (quantidades e procedimentos de retirada);

d) política de sustentabilidade;

e) política de compras conjuntas.

48.2. Quanto à política de compras, não foram enviadas evidências que fundamentassem a resposta positiva apresentada ao questionário.

48.3. Em relação ao item “c”, a Ceron disse que não tem uma política de estoques (quantidades e procedimentos de retirada).

49. **Causas:**

49.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

50. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

51. **Crítérios:**

51.1. Gespública, itens 2.1, 2.3.2 e 4.1.

52. **Evidências:**

52.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7);

52.2. CTA-PR-150/2014 (peça 6).

53. **Conclusão da equipe:**

53.1. A Ceron não estabeleceu as seguintes diretrizes para função de aquisições:

a) política de compras;

b) política de estoques.

54. **Proposta de encaminhamento:**

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

a) política de compras;

b) política de estoques.

3.3 Deficiências na instituição de instâncias colegiadas

55. **Situação encontrada:**

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

55.2. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 3), a Ceron declarou que não houve designação desse corpo colegiado.

56. **Causas:**

56.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

57. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

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

58. **Crítérios:**

58.1. Norma Técnica - IFAC - *Governance in public sector: a governing body perspective* – item 73.

59. **Evidências:**

59.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7);

60. **Conclusão da equipe:**

60.1. A Ceron não tem um corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas às aquisições.

61. **Proposta de encaminhamento:**

61.1. Recomendar à Ceron 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.

3.4 Deficiências na gestão de risco das aquisições

62. Situação encontrada:

62.1. Em resposta ao item C.1 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron declarou que a Alta Administração não estabeleceu diretrizes para o gerenciamento de riscos das aquisições.

62.2. Já no que concerne aos itens C.3 e C.4 do aludido questionário, a Ceron informou que não capacita os gestores em gestão de risco e que não realiza a gestão de risco, mas que pretende adotar a prática.

63. Causas:

63.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

64. Efeitos/Consequências do achado:

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

65. Critérios:

65.1. Gespública, item 1.1 - C;

65.2. Código do IBGC, item 2.3.1.

66. Evidências:

66.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

67. Conclusão da equipe:

67.1. A Ceron não conduz processo de gestão de riscos em suas aquisições, cabendo recomendação para que a referida empresa adote tal procedimento.

68. Proposta de encaminhamento:

68.1. Recomendar a Ceron 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.

3.5 Deficiências nos canais de denúncia

69. Situação encontrada:

69.1. O item C.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 pergunta se a organização mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores da própria organização.

69.2. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 4), a Ceron declarou que pretende adotar a prática.

70. Causas:

70.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

71. Efeitos/Consequências do achado:

71.1. Prejuízo ao controle social realizado pelos cidadãos (efeito potencial).

71.2. Desconhecimento acerca de irregularidades praticadas por servidores e colaboradores da organização (efeito potencial).

72. **Crítérios:**

72.1. Gespública, itens 3.2 e 4.2

72.2. Código do IBGC, item 2.32;

72.3. Manual de criação de ouvidoria elaborado pela CGU.

73. **Evidências:**

73.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

74. **Conclusão da equipe:**

74.1. A Ceron não mantém canais diretos (com a própria Alta Administração) para o recebimento de eventuais denúncias de desvios de conduta referentes a servidores e colaboradores da própria organização.

75. **Proposta de encaminhamento:**

75.1. Recomendar à Ceron que 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.

3.6 Deficiências na função de auditoria interna

76. **Situação encontrada:**

76.1. Em resposta ao item C.5.3 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron declarou que a unidade de auditoria interna não executou trabalhos de avaliação de governança, avaliação de controles internos gerais ou específicos na área de licitações e contratos no ano de 2012.

77. **Causas:**

77.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

78. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

79. **Crítérios:**

79.1. Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário, item 9.1.3;

79.2. Norma Técnica - IIA - IPPF 2100 - Natureza do Trabalho;

79.3. Norma Técnica - IIA - IPPF 2120 - Gerenciamento de riscos;

79.4. Norma Técnica - IIA - IPPF 2130 - Controle;

80. **Evidências:**

80.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

81. **Conclusão da equipe:**

81.1. A Ceron não executou trabalhos de avaliação de governança, avaliação de controles internos gerais ou específicos na área de licitações e contratos no ano de 2012, cabendo recomendação para que a referida empresa adote tal procedimento.

82. **Proposta de encaminhamento:**

82.1. Recomendar a Ceron que inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação de governança, avaliação de controles internos gerais e específicos na área de licitações e contratos.

3.7 Deficiências em accountability

83. **Situação encontrada:**

83.1. 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 a 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.

83.2. Em resposta enviada ao TCU (peça 7), a Ceron respondeu negativamente a todos os itens.

84. **Causas:**

84.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

85. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

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

86. **Critérios:**

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

86.2. Lei 12.813/2013, art. 11 c/c art. 2º.

87. **Evidências:**

87.1. Resposta ao item C.6 do Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7).

88. **Conclusão da equipe:**

88.1. Na Ceron não há diretrizes para que a íntegra dos processos de aquisições seja publicada na Internet. Não há determinação para publicação da decisão quanto a 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 na Internet.

89. **Proposta de encaminhamento:**

89.1. Recomendar à Ceron 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 na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições.

3.8 Deficiências no processo de planejamento das aquisições

90. **Situação encontrada:**

90.1. Em resposta ao item D.2 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron informou que não executa processo de planejamento das aquisições, com a aprovação de um plano de aquisições (ou documento similar) para o período mínimo de um ano.

91. **Causas:**

- 91.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.
92. **Efeitos/Consequências do achado:**
- 92.1. Realização de aquisições sem vinculação ao Plano Estratégico Institucional (efeito potencial);
- 92.2. Imprevisibilidade da demanda de trabalho da unidade de aquisições (efeito real);
- 92.3. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento (efeito potencial);
- 92.4. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição (efeito potencial);
- 92.5. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal (efeito potencial).
93. **Crítérios:**
- 93.1. Gespública, item 2.2 - Implementação das estratégias.
94. **Evidências:**
- 94.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).
95. **Conclusão da equipe:**
- 95.1. A Ceron não executa o planejamento das aquisições para períodos de pelos menos um ano.
96. **Proposta de encaminhamento:**
- 96.1. Recomendar a Ceron 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.

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

97. **Situação encontrada:**
- 97.1. Em resposta ao item D.4 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron declarou não possuir um plano de gestão de logística sustentável (PLS), mas que pretende adotar esta prática.
98. **Causas:**
- 98.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.
99. **Efeitos/Consequências do achado:**
- 99.1. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade (efeito real).
- 99.2. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).
100. **Crítérios:**
- 100.1. Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*;
- 100.2. Decreto 7.746/2012, art. 16;
- 100.3. IN-SLTI 10/2012, arts. 12, 13 e 14.

101. **Evidências:**

101.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

102. **Conclusão da equipe:**

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

103. **Proposta de encaminhamento:**

103.1. Determinar à Ceron 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.

3.10 Deficiências no mapeamento de competências necessárias à função de aquisições

104. **Situação encontrada:**

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

104.2. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 6), a Ceron declarou que pretende adotar a prática.

105. **Causas:**

105.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

106. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

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

107. **Critérios:**

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

108. **Evidências:**

108.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

109. **Conclusão da equipe:**

109.1. A Ceron não identifica nem define as competências necessárias para o desempenho das funções-chave da área de aquisições.

110. **Proposta de encaminhamento:**

110.1. Recomendar à Ceron 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.

3.11 Processos de trabalho de contratação *ad hoc*

111. **Situação encontrada:**

111.1. Os itens F.3 a F.5 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 perguntam se ocorre, respectivamente, o seguinte:

a) a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para o planejamento de cada uma das contratações.

b) a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a seleção do fornecedor.

c) a organização utiliza processo de trabalho aprovado e publicado para a gestão de contratos.

111.2. Em resposta enviada ao TCU (peça 7, p. 7), a Ceron declarou que pretende adotar as práticas supracitadas.

112. **Causas:**

112.1. Pouca cultura com respeito a riscos e controles.

113. **Efeitos/Consequências do achado:**

113.1. Falta de padronização de procedimentos (efeito real).

113.2. Execução de uma mesma atividade por unidades diferentes (efeito potencial).

113.3. Existência de atividades sem um responsável claro (efeito potencial).

114. **Crítérios:**

114.1. Norma Técnica - NBR ISO 9001:2008 - princípio da abordagem por processos.

115. **Evidências:**

115.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

116. **Conclusão da equipe:**

116.1. A organização não utiliza processo de trabalho aprovado para e publicado para o planejamento de suas contratações, para a seleção do fornecedor e para a gestão de contratos.

117. **Proposta de encaminhamento:**

117.1. Recomendar à Ceron que defina um processo formal de trabalho para:

a) planejamento de cada uma das aquisições;

b) seleção do fornecedor;

c) gestão dos contratos.

3.12 Deficiências no estabelecimento e adesão a padrões

118. **Situação encontrada:**

118.1. Em resposta ao item F.6 do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron informou que seu Órgão de Gestão Superior (OGS) não padronizou e recomendou a adoção de artefatos que facilitem a condução dos processos de aquisição, a exemplo de minutas de editais e contratos, lista de verificação para a atuação da consultoria jurídica etc. No mesmo sentido, a Ceron informa no item F.7 do sobredito questionário que não elaborou por conta própria os artefatos exemplificados anteriormente.

119. **Causas:**

119.1. Falta de orientação.

120. **Efeitos/Consequências do achado:**

120.1. Ocorrência de erros em procedimentos repetitivos em licitações (efeito potencial);

120.2. Não realização de algum procedimento essencial em licitações (efeito potencial);

120.3. Realização de retrabalho na execução de procedimentos em licitações (efeito potencial);

121. **Critérios:**

- 121.1. Princípio da eficiência;
- 121.2. Lei 8.666/1993, arts. 11 e 15, inciso I;

122. **Evidências:**

- 122.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

123. **Conclusão da equipe:**

- 123.1. A Ceron não utiliza artefatos que facilitam a condução dos processos de aquisição, a exemplo de minutas de editais e contratos, lista de verificação para a atuação da consultoria jurídica, uma vez que nem a empresa tampouco seu OGS elaboraram tais artefatos.

124. **Proposta de encaminhamento:**

- 124.1. Recomendar a Ceron que estabeleça e adote:
 - a) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;
 - b) minutas padrão de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU;
 - c) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações.

3.13 Deficiências no levantamento de mercado

125. **Situação encontrada:**

- 125.1. Não consta nos autos do processo 74/2011, para contratação de serviços de transporte (peça 18), levantamento sobre possíveis soluções de mercado que poderiam atender à necessidade do negócio. No termo de referência (peça 18, p. 5-17), encontra-se apenas a especificação do serviço.

126. **Causas:**

- 126.1. Não realização de estudos técnicos preliminares.

127. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

128. **Critérios:**

- 128.1. Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”.

129. **Evidências:**

- 129.1. Processo 74/2011 (peça 18).

130. **Conclusão da equipe:**

- 130.1. A Ceron não realizou um levantamento sobre possíveis soluções de mercado que poderiam atender à necessidade do serviço de transporte para o negócio.

131. **Proposta de encaminhamento:**

- 131.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11, inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, com intuito de 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”).

131.2. Dar ciência à Ceron sobre o não levantamento de 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”, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

3.14 Deficiências na definição dos postos de trabalho

132. Situação encontrada:

132.1. No contrato DG/145/2010 (limpeza), há a definição de 75 postos de trabalho para regime integral e 36 para regime parcial, oito postos de copeira (um integral mais sete parciais) e três de supervisor. O Termo de Referência afirma apenas que o quantitativo contratado está baseado na IN 2/2008 (peça 14, p. 33). Assim, não existe um método documentado para definição da quantidade e tipos de postos de trabalho. Observa-se, então, que não foi definida uma produtividade com base em estudos que considerassem dados de contratações anteriores, baseando-se a produtividade exclusivamente na IN 2/2008.

132.2. Tal fato repete-se em relação às prorrogações contratuais, que não reavaliam a produtividade com base nos dados gerenciais pretéritos. Desse modo, no segundo termo aditivo, que trata da prorrogação do contrato, não há tal estudo (peça 16, p. 283). As áreas de cada unidade a ser atendida pelo contrato estão definidas no anexo I do termo de referência (peça 14, p. 77-85), entretanto não há memória de cálculo.

132.3. Quanto ao contrato de vigilância, existe no termo de referência um demonstrativo da quantidade de postos de trabalho, mas não há nos autos estudos técnicos que embasem esses números (peça 10). Dessa forma, também não constam nos autos estudos visando otimizar os postos de vigilância, a fim de substituir por recepcionistas ou por agentes de vigilância os que tenham como efetiva atribuição o atendimento ao público. Igualmente, não foi realizado estudo para definir os diferentes turnos, 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.

133. Causas:

133.1. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

134. Efeitos/Consequências do achado:

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

134.2. Aditivos contratuais de alteração de quantidades sem justificativa válida (efeito potencial).

135. Critérios:

135.1. Lei 8.666/1993, arts. 6º, inciso IX, alínea f e 7º, § 4º;

135.2. Decreto 2.271/97, art. 2º, inciso II (para serviços);

135.3. IN-SLTI 2/2008, art. 43, parágrafo único;

135.4. IN-SLTI 2/2008, art. 49, inciso I, e art. 51-A.

136. Evidências:

136.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

136.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

137. Conclusão da equipe:

137.1. A organização não realizou estudo técnico para definir a produtividade da mão-de-obra atualmente alocada na prestação de serviços de limpeza e vigilância.

138. Proposta de encaminhamento:

138.1. Recomendar à Ceron que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11:

a) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a.1) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

a.2) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b) inclua controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato com intuito de manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

138.2. Dar ciência à Ceron sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

a) ausência de estudo e definição da produtividade da mão de obra que será 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;

b) 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;

c) 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.

3.15 Deficiências na estimativa de preços

139. Situação encontrada:

139.1. No termo de referência do Pregão Eletrônico 30/2010 da Ceron, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, entre outros, a planilha de formação de preços (peça 14, p. 89-149) leva em consideração apenas a convenção coletiva do trabalho (CCT) da categoria. Não há, portanto, pesquisa do custo da mão de obra junto a fornecedores, ou mesmo qualquer evidência nos autos do processo de licitação que indique pesquisa a outras fontes, a exemplo do portal de compras governamentais.

139.2. Situação similar se repete no termo de referência do Pregão Eletrônico 5/2012, que teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e desarmada na Ceron. Ou seja, a planilha de formação de preços (peça 12, p. 39-67 e 101-120) foi baseada apenas na CCT da categoria, sem pesquisas de levantamento de preços às demais fontes.

140. Causas:

140.1. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

141. Efeitos/Consequências do achado:

141.1. Utilização de parâmetro inadequado para análise da aceitabilidade dos preços (efeito potencial).

141.2. Dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas (efeito

potencial).

142. **Crítérios:**

142.1. Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “F”;

142.2. IN SLTI 5/2014, art. 2º;

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

143. **Evidências:**

143.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

143.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

144. **Conclusão da equipe:**

144.1. Na elaboração da planilha de formação de custos que embasaram os procedimentos licitatórios para a contratação de serviços de limpeza e segurança, a Ceron não promoveu ampla pesquisa de preços, tampouco consultou outras fontes, a exemplo do portal de compras públicas, realizando suas estimativas apenas com base da CCT das categorias.

145. **Proposta de encaminhamento:**

145.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 3.11, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definição do método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

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

3.16 Deficiências na justificativa para o parcelamento ou não da solução

146. **Situação encontrada:**

146.1. Não há justificativa técnica formalizada nos autos para a organização não parcelar as contratações dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada (Contratos DG/145/2010 e DG/76/2012, respectivamente). Cada uma dessas contratações foi realizada pela Ceron, sem considerar a possibilidade de parcelar os objetos por área geográfica, por exemplo, ou um outro critério de parcelamento.

147. **Causas:**

147.1. Ausência de estratégia de contratação;

147.2. Deficiências na elaboração dos estudos técnicos preliminares;

147.3. Falta de cultura da organização em analisar possibilidade de parcelamento de um único serviço.

148. **Efeitos/Consequências do achado:**

148.1. Diminuição da competitividade das licitações (efeito potencial).

148.2. Dependência de uma única contratada para prestar serviços em todas as localizações (efeito real).

149. **Crítérios:**

149.1. Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º.

149.2. Lei 9.784/99, art. 2º, inciso VII.

150. **Evidências:**

150.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

150.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

151. **Conclusão da equipe:**

151.1. A organização não justificou nos autos o não parcelamento das contratações de serviços de limpeza e conservação e de vigilância armada e desarmada.

152. **Proposta de encaminhamento:**

152.1. Recomendar à Ceron que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes do item 3.14, inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares para 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) 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?

3.17 Deficiência nos requisitos de qualidade

153. **Situação encontrada:**

153.1. No termo de referência do Pregão Eletrônico 30/2010 da Ceron, destinado a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, entre outros (peça 14, p. 7-75), e que redundou no Contrato DG/145/2010 (peça 16, p. 65-91), não se encontram definidos os requisitos de qualidade para avaliação dos serviços a serem prestados. Pode-se observar apenas uma descrição dos serviços que devem ser executados e a periodicidade de execução, mas não são definidos parâmetros que permitam uma avaliação objetiva da qualidade do serviço de limpeza e conservação a ser prestado.

153.2. Ainda no mencionado termo de referência, em seu item 10, existe a previsão de que a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada pela contratante com a mensuração, entre outros, dos aspectos relacionados aos prazos de execução e respectiva qualidade demandada, além da qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados (peça 14, p. 59). No entanto, não há definição da forma como a qualidade dos serviços pode ser avaliada em termos práticos.

153.3. No termo de referência Pregão Eletrônico 5/2012, que teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância ostensiva armada e desarmada na Ceron (peça 10, p. 9-27), redundando no Contrato DG/76/2012, verifica-se igualmente que não consta a definição de requisitos de qualidade para a avaliação dos serviços a serem prestados.

154. **Causas:**

154.1. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

155. **Efeitos/Consequências do achado:**

155.1. Pagamento pela mera disponibilidade de mão de obra e não vinculado a bens ou serviços entregues (efeito potencial);

155.2. Impossibilidade de cobrar da contratada o alcance de níveis mínimos de qualidade na prestação dos serviços (efeito potencial).

156. **Critérios:**

156.1. Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II;

156.2. Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º;

156.3. IN SLTI 2/2008, art. 11.

157. **Evidências:**

157.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

157.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

158. **Conclusão da equipe:**

158.1. Os Contratos DG/145/2010 e DG/76/2012 não estabeleceram requisitos de qualidade que permitam a avaliação dos serviços que são prestados a Ceron. Tal falha possibilita que as empresas contratadas sejam remuneradas por mera disponibilização de mão de obra, com pagamentos sem qualquer vinculação à entrega de resultados.

159. **Proposta de encaminhamento:**

159.1. Dar ciência à Ceron sobre o 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, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

3.18 Deficiências nos requisitos de sustentabilidade

160. **Situação encontrada:**

160.1. Na contratação de limpeza, a própria Ceron fornece os produtos utilizados na limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados, o que isenta a contratada de qualquer responsabilidade quanto a esses materiais.

160.2. Observa-se que houve a adoção de medidas para evitar o desperdício de água tratada (peça 14, p. 43). Entretanto, não é prevista a utilização de equipamentos de limpeza que não gerem ruído no seu funcionamento. Além disso, o contrato não prevê a realização de um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos. Ademais, não é prevista a realização de separação dos resíduos recicláveis e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis.

161. **Causas:**

161.1. Ausência de um Plano de Logística Sustentável (PLS);

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

162. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

162.2. Desperdício de recursos naturais (efeito potencial).

163. **Crítérios:**

163.1. Lei 8.666/1993, art. 3º

163.2. IN SLTI 1/2010, art. 6º;

163.3. IN-SLTI 2/2008, art. 42, inciso III.

164. **Evidências:**

164.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

165. **Conclusão da equipe:**

165.1. A organização não previu a adoção de práticas de sustentabilidade na execução do Contrato DG/145/2010.

166. Proposta de encaminhamento:

166.1. Dar ciência à Ceron sobre o 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, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

3.19 Ausência de segregação dos recebimentos provisório e definitivo

167. Situação encontrada:

167.1. Verificou-se que no acompanhamento do Contrato DG/145/2010, cujo objeto é o serviço de limpeza, não há a segregação de funções entre o recebimento provisório e o recebimento definitivo dos serviços prestados. Nos processos de pagamentos (peça 19) existe apenas o ateste na própria nota fiscal dos serviços. Percebe-se que o próprio termo de referência que original o referido contrato não prevê a segregação entre recebimento provisório e definitivo (peça 14, p. 7-75).

167.2. De igual forma, no Contrato DG/76/2012 (serviço de vigilância) foi constatado que não haviam termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços (peças 20), e tampouco tão procedimento era previsto em seu termo de referência (peça 10, p. 9-27).

168. Causas:

168.1. Deficiências no processo de planejamento das contratações.

169. Efeitos/Consequências do achado:

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

170. Critérios:

170.1. Lei 8.666/1993, art. 73, incisos I, “a” e “b”.

171. Evidências:

171.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

171.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

171.3. Processo pagamento do Contrato DG/76/2012 (peça 20).

171.4. Processo de pagamento do Contrato DG/145/2010 (peça 19).

172. Conclusão da equipe:

172.1. Não existe a segregação de funções para recebimento provisório e definitivo nos Contratos DG/145/2010 e DG/76/2012 da Ceron, o que contraria o art. 73, inciso I, “a” e “b” da Lei 8.666/1993, cabendo recomendação à Ceron para que corrija a impropriedade.

173. Proposta de encaminhamento:

173.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 3.11, inclua na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico controle interno com objetivo de 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) 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”);

b) o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993,

art. 73, inciso I, “b”).

3.20 Deficiências nas cláusulas de penalidades

174. Situação encontrada:

174.1. No Contrato DG/145/2010 (limpeza), as penalidades não são vinculadas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (peça 14, p. 69-71). A mesma situação ocorre no Contrato 76/2012 (peça 10, p. 83-85). Assim, não há aplicação de penalidades proporcionais ao prejuízo causado pela desconformidade do serviço prestado. Consequentemente, não há definição do processo de aferição da desconformidade.

175. Causas:

175.1. Deficiências no processo de planejamento da contratação.

176. Efeitos/Consequências do achado:

176.1. Impossibilidade de aplicar penalidades à contratada por descumprimento de obrigações previstas no contrato.

177. Critérios:

177.1. Princípios da proporcionalidade e razoabilidade;

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

178. Evidências:

178.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

178.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

179. Conclusão da equipe:

179.1. A organização não atrela as multas às obrigações da contratada e, consequentemente, não há uma definição de cada multa proporcionalmente ao prejuízo causado.

180. Proposta de encaminhamento:

180.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11, inclua controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, com objetivo de prever, no modelo de gestão do contrato, que as cláusulas de penalidades observem 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.

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

181. Situação encontrada:

181.1. Na definição dos critérios de habilitação econômico-financeira dos Pregões 30/2010 e 5/2012 (contratação de serviços de limpeza e de segurança, respectivamente), não foi incluída as

exigências de:

a) índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado para a contratação;

b) PL mínimo igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação;

c) PL mínimo igual ou superior a 1/12 do valor total dos contratos firmados pela licitante com a APF.

182. Causas:

182.1. Deficiência no processo de planejamento das contratações.

182.2. Falta de cultura de gestão de riscos.

183. Efeitos/Consequências do achado:

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

184. Critérios:

184.1. Princípio da eficiência;

184.2. Decreto-Lei 200/1967, art. 14;

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

185. Evidências:

185.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

185.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

186. Conclusão da equipe:

186.1. 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.

187. Proposta de encaminhamento:

187.1. Recomendar à Ceron que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrente do item 3.14, inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, com intuito de 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.

3.22 Deficiências em cláusulas editalícias

188. Situação encontrada:

188.1. Conforme se aduz do termo de referência do Pregão 30/2010 da Ceron, para contratação dos serviços de limpeza e conservação, as licitantes eram obrigadas a vistoriar as dependências da empresa contratante, de forma a obter um atestado de vistoria técnica a ser apresentado junto com os demais documentos de habilitação (peça 14, p. 75).

188.2. Verificou-se que o termo de referência do Pregão 5/2012, cujo objeto era a contratação de empresa de vigilância ostensiva, também previu a obrigatoriedade das licitantes em apresentar atestados de visita aos postos de serviços na capital (Porto Velho) e no interior.

188.3. As exigências mencionadas são consideradas pelo TCU como restritivas ao caráter competitivo dos certames (e.g. Acórdãos 614/2008 e 1.955/2014, ambos do Plenário do TCU), e desta forma, contrariam o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993.

189. **Causas:**

189.1. Crença da organização de a vistoria prévia permite que as licitantes realizem uma melhor avaliação acerca da forma de prestação dos serviços;

189.2. Desconhecimento das consequências desse tipo de cláusulas.

190. **Efeitos/Consequências do achado:**

190.1. Restrição indevida à competição, por (efeito potencial):

a) privilegiar indevidamente empresas locais;

b) prejudicar empresas com contratos menores, mas simultâneos;

c) privilegiar a empresa que já está prestando o serviço, no caso de contratos de duração continuada, pois esta já tem os funcionários contratados.

190.2. Aumento do valor do contrato (efeito potencial).

191. **Crítérios:**

191.1. Lei 8.666/1993, art. 3º, §1º, inciso I; e art. 30;

191.2. Acórdão 614/2008-TCU-Plenário, item 9.3.3.2;

191.3. Acórdão 1.955/2014-TCU-Plenário, item 9.2.4.

192. **Evidências:**

192.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

192.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

193. **Conclusão da equipe:**

193.1. Nos editais nos Pregões 30/2010 e 5/2012 constavam cláusulas que exigiam vistoria das dependências da Ceron por parte das licitantes, o que contraria a Lei 8.666/1993, arts. 3º, §1º, inciso I e art. 30, além da jurisprudência do TCU.

194. **Proposta de encaminhamento:**

194.1. Dar ciência à Ceron sobre 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, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

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

195. **Situação encontrada:**

195.1. Na planilha de custos do Contrato DG/145/2010, a parcela destinada a cobrir despesas com treinamento está na composição do quadro dos insumos, quando deveria estar presente em despesas administrativas/operacionais. Contudo, tal parcela já está contida na rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, item 1.5.5.

196. **Causas:**

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

197. **Efeitos/Consequências do achado:**

197.1. Superfaturamento nos contratos (efeito real).

198. **Crítérios:**

198.1. Acórdão 825/2010-TCU-Plenário, item 1.5.5.

199. **Evidências:**

199.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

200. **Conclusão da equipe:**

200.1. A organização manteve, em sua planilha de custos e formação de preços do Contrato DG/145/2010, parcela referente a treinamento de pessoal na parte de insumos.

201. **Proposta de encaminhamento:**

201.1. Determinar à Ceron que, em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*):

a) adote as medidas necessárias à exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item “Insumos” na planilha de custos e formação de preços do Contrato DG/145/2010, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.5;

b) adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na da planilha de custos e formação de preços do Contrato DG/145/2010.

3.24 Deficiências na definição de penalidades para a fase de julgamento da licitação

202. **Situação encontrada:**

202.1. A cláusula 10.1 do Pregão Eletrônico 5/2012 (contratação de empresa de vigilância) prevê sanções aos licitantes que incidirem nas hipóteses previstas no art. 7º da Lei 10.520/2002 (peça 11, p. 19). Sua redação é reproduzida a seguir:

Aquele que, convocado a assinar o Contrato dentro do prazo de validade de sua proposta e não o fizer deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do Contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas em edital e seus anexos;

202.2. Observa-se que a redação da cláusula editalícia não prevê, para cada uma das situações descritas, qual a penalidade adequada considerando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

202.3. A mesma situação ocorre no edital do Pregão Eletrônica 30/2010, com cláusula do idêntico teor (peça 14, p. 243).

203. **Causas:**

203.1. Falta de cultura da Administração Pública em apenar empresas nessa fase da licitação.

204. **Efeitos/Consequências do achado:**

204.1. Participação de empresas sem real interesse em concorrer ao objeto da licitação, com atraso indevido na finalização do procedimento e suas consequências (efeito potencia l).

205. **Crítérios:**

205.1. Lei 10.520/2002, art. 7º.

206. **Evidências:**

206.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

206.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

207. **Conclusão da equipe:**

207.1. Nos editais nos Pregões 30/2010 e 5/2012 constavam cláusulas que simplesmente repetem o comando do art. 7º da Lei 10.520/2002, sem contudo especificar as penalidades específicas para cada caso previsto, o que pode dificultar a aplicação dessas penalidades.

208. Proposta de encaminhamento:

208.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 3.11, inclua controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, com objetivo de 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.

3.25 Ausência de mecanismo para rastrear os serviços realizados/materiais utilizados

209. Situação encontrada:

209.1. Não há, nos processos dos Contratos DG/145/2010 e DG 76/2012, documentos que demonstrem a existência de mecanismos que permitam rastrear os serviços executados (relatórios de fiscalização, registro de ponto dos terceirizados, rondas periódicas nos postos de trabalho).

210. Causas:

210.1. Deficiências no modelo de gestão do contrato, elaborado na fase de planejamento da contratação.

211. Efeitos/Consequências do achado:

211.1. Dificuldade ou impossibilidade de justificar os pagamentos realizados (efeito real).

212. Critérios:

212.1. Lei 4.320/1964, art. 63, § 1º, inciso II

212.2. Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º

212.3. Decreto 2.271/1997, art. 6º;

212.4. Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, 9.1.1;

212.5. Acórdão 2.204/2010-TCU-Plenário, item 9.8.2.

213. Evidências:

213.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

213.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

214. Conclusão da equipe:

214.1. A Ceron não tem mecanismos que permitam rastrear os serviços executados (relatórios de fiscalização, registro de ponto dos terceirizados, rondas periódicas nos postos de trabalho).

215. Proposta de encaminhamento:

215.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11, inclua controles internos na etapa de planejamento da contratação para adicionar 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.

3.26 Deficiências na garantia contratual

216. Situação encontrada:

216.1. A garantia do processo do Contrato 76/2012 foi apresentada fora do prazo, que se estendia

até 17/9/2012, tendo sido apresentada apenas em 11/10/2012 (peça 10, p. 212 e 255).

216.2. O valor da garantia não é atualizado a cada ajuste celebrado, o que faz com que, após a assinatura dos termos aditivos, esse valor fique abaixo dos 5% exigidos.

216.3. Além disso, no caso de seguro garantia, a apólice não cobre, de forma explícita, as multas impostas à contratada por situações de inexecução do contrato.

216.4. Ademais, a garantia do Contrato 145/2010 não prevê o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias não honradas pela contratada.

217. **Causas:**

217.1. Não definição de penalidades pelo atraso na entrega de garantia.

218. **Efeitos/Consequências do achado:**

218.1. Execução do contrato sem garantia adequada (efeito real).

218.2. Impossibilidade de executar a garantia contratual para pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada (efeito potencial).

219. **Crítérios:**

219.1. Lei 8.666/1993, art. 66, c/c Cláusula Oitava dos Contratos 145/2010 e DG/76/2012;

219.2. Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.4.

220. **Evidências:**

220.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

220.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

221. **Conclusão da equipe:**

221.1. A Ceron não tem mecanismos para impedir que as garantias sejam apresentadas fora do prazo, o que efetivamente aconteceu no contrato de vigilância. Observa-se, ainda, que o valor da garantia não é atualizado a cada ajuste celebrado e, também, que as apólices não cobrem as multas impostas por inexecução do contrato e o pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias não honradas pela contratada.

222. **Proposta de encaminhamento:**

222.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11, inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

a) incluir no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

b) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais.

3.27 Não comprovação da manutenção das condições de habilitação

223. **Situação encontrada:**

223.1. Por ocasião da assinatura do primeiro termo aditivo do Contrato DG/76/2012 (peça 13, p. 13-23), a Ceron elaborou os seguintes documentos para embasar a mencionada assinatura do termo aditivo: nota técnica (peça 12, p. 351-367), relatório do departamento de administração (peça 12, p. 373-387) e parecer jurídico (peça 13, p. 1-9).

223.2. Observou-se que o procedimento de análise prévia e assinatura do aludido termo aditivo não analisou se a empresa contratada, HR Vigilância e Segurança Ltda., mantinha as mesmas condições de habilitação que provou ter por ocasião do Pregão Eletrônico 5/2012, prevista no anexo II

do edital do certame em tela (peça 11, p. 27-31).

223.3. No entanto, conforme se depreende do art. 55, inciso XIII da Lei 8.666/1993, a empresa contratada deve manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

223.4. Na mesma toada, a celebração do primeiro termo aditivo do Contrato DG/145/2010 foi instruída sem analisar se a empresa contratada mantinha as mesmas condições de habilitação apresentadas por ocasião do Pregão Eletrônico 30/2010 (peça 16, p. 207-265). Tal falha foi repetida na assinatura do segundo termo aditivo do contrato em tela (peça 16, p. 279-387; peça 17, p. 97-99).

224. **Causas:**

224.1. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação da fiscalização na fase de gestão do contrato.

225. **Efeitos/Consequências do achado:**

225.1. Contratada não tem condições econômica e financeiras para manter a execução do contrato (efeito potencial).

226. **Crêterios:**

226.1. Lei 8.666/1993, art. 55, inciso XIII.

227. **Evidências:**

227.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

227.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

228. **Conclusão da equipe:**

228.1. Nos editais nos Pregões 30/2010 e 5/2012 constavam cláusulas que exigiam vistoria das dependências da Ceron por parte das licitantes, o que contraria a Lei 8.666/1993, arts. 3º, §1º, inciso I e art. 30, além da jurisprudência do TCU.

229. **Proposta de encaminhamento:**

229.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados em atenção ao item 3.11, inclua controles internos na etapa de gestão do contrato, para que a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico financeira exigidas à época da licitação.

3.28 Falhas na repactuação

230. **Situação encontrada:**

230.1. No Contrato DG/76/2012, a parcela referente à depreciação de bens permanentes para a prestação do serviço não foi retirada após o período de um ano.

230.2. Além disso, tanto no Contrato DG/76/2012 quanto no Contrato DG/145/2010, a provisão para aviso prévio trabalhado também não foi retirada após o primeiro ano do contrato.

230.3. Ademais, não são utilizadas informações gerenciais da execução do contrato para propor redução de valores nas provisões.

231. **Causas:**

231.1. Grande quantidade de procedimentos dispersos na legislação associado a inexistência de lista de verificação para atuação do fiscal na fase de gestão do fornecedor.

232. **Efeitos/Consequências do achado:**

232.1. Pagamento de valores indevidos.

233. **Crítérios:**

233.1. Lei 8.666/1993, art. 65, II, d (bilateral);

233.2. Decreto 2.271/1997, art. 5º; art 4º, inciso I;

233.3. IN SLTI 02/2008, arts. 37 a 41;

233.4. Parecer JT-02/2009.

234. **Evidências:**

234.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

234.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

235. **Conclusão da equipe:**

235.1. A Ceron não retira da planilha de custos, após o período de um ano, as parcelas referentes à depreciação de bens permanentes e à provisão para aviso prévio trabalhado. Além disso, não são utilizadas informações gerenciais da execução para propor redução de valores.

236. **Proposta de encaminhamento:**

236.1. Determinar que a Ceron, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX, adote as medidas para corrigir os seguintes itens na Planilha de Custos e Formação de Preços dos DG/76/2012 e DG/145/2010:

a) exclusão da parcela referente à depreciação de bens permanentes para a prestação do serviço e ao aviso prévio, uma vez que já decorre um ano do contrato, conforme a Lei 8.666/1993, art. 65, II, d, o Decreto 2.271/1997, art. 5º; art 4º, inciso I, a IN SLTI 02/2008, arts. 37 a 41, e o Parecer JT-02/2009.

b) adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima.

236.2. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao 3.14, inclua controle interno na etapa de gestão do contrato, de forma que quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

3.29 Deficiências nos controles compensatórios nos recebimentos provisório e definitivo

237. **Situação encontrada:**

237.1. Não há uma lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a fiscalização do contrato.

238. **Causas:**

238.1. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

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

239. **Efeitos/Consequências do achado:**

239.1. Ateste de serviços prestados em desconformidade com o previsto no contrato.

239.2. Não verificação de itens que deveriam ser verificados pelo fiscal.

240. **Crítérios:**

240.1. Lei 8.666/1993, art. 115.

241. **Evidências:**

241.1. Processo administrativo do Contrato DG/145/2010 (peças 14 a 17);

241.2. Processo administrativo do Contrato DG/76/2012 (peças 10 a 13).

242. **Conclusão da equipe:**

242.1. A organização não adota uma lista de verificação contendo os itens a serem analisados pela fiscalização ao realizar a fiscalização do contrato.

243. **Proposta de encaminhamento:**

243.1. Recomendar à Ceron que, no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, em atenção ao item 3.11, inclua controle interno para incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para 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.

3.30 Deficiências nos controles compensatórios na seleção do fornecedor

244. **Situação encontrada:**

244.1. Em resposta aos itens F.6(4) e F.7(4) do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron informou que não utiliza lista de verificação contendo os itens a serem analisados pelo pregoeiro ao proceder a seleção do fornecedor.

245. **Causas:**

245.1. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

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

246. **Efeitos/Consequências do achado:**

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

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

247. **Crítérios:**

247.1. Lei 8.666/1993, art. 115.

248. **Evidências:**

248.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

249. **Conclusão da equipe:**

249.1. A Ceron não utiliza listas de verificação contendo os itens a serem analisados pelo pregoeiro ao proceder a seleção do fornecedor, seja elaborada pela própria entidade ou por seu Órgão Gestor Superior (OGS).

250. **Proposta de encaminhamento:**

250.1. Recomendar à Ceron que estabeleça uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

3.31 Deficiências nos controles compensatórios na elaboração de pareceres jurídicos

251. **Situação encontrada:**

251.1. Em resposta aos itens F.6(3) e F.7(2) do Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 (peça 7), a Ceron informou que não utiliza lista de verificação para atuação da consultoria jurídica quando da emissão dos pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único.

252. **Causas:**

252.1. Ausência de padrão elaborado pelo OGS.

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

253. **Efeitos/Consequências do achado:**

253.1. Não verificação de algum item essencial (efeito potencial);

254. **Crítérios:**

254.1. Lei 8.666/1993, art. 115.

255. **Evidências:**

255.1. Questionário Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013 da Ceron (peça 7).

256. **Conclusão da equipe:**

256.1. A Ceron não utiliza listas de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, seja elaborada pela própria entidade ou por seu Órgão Gestor Superior (OGS).

257. **Proposta de encaminhamento:**

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

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

258. Com vistas a obter eventuais comentários quanto aos achados e conclusões em seu contexto completo, bem como, se fosse o caso, propostas de correção e contribuições para o aperfeiçoamento do relatório, a versão preliminar deste relatório foi enviada ao dirigente máximo da Eletrobrás Distribuição Rondônia mediante o Ofício 0083/2015-TCU/Secex-AM (peça 21).

259. Em resposta, a Ceron encaminhou documento CTA/PR-017/2015 (peça 23), cujas considerações foram avaliadas pela equipe de auditoria e geraram ajustes no presente relatório, uma vez que três dos achados foram considerados como sanados ante as novas evidências apresentadas.

260. A documentação enviada em anexo ao documento supracitado foi considerada suficiente para alterar o entendimento da equipe de auditoria em relação aos seguintes achados, constantes do relatório preliminar, e que foram retirados do presente relatório:

a) deficiência no processo de seleção dos ocupantes de funções-chave da área de aquisições;

b) deficiência na avaliação da estrutura de recursos humanos da função de aquisições;

c) deficiência na capacitação de servidores/empregados da função de aquisições.

261. Cumpre registrar que, antes da elaboração do presente relatório, a Ceron solicitou uma reunião com a equipe de auditoria para explicar a documentação complementar enviadas por meio do CTA/PR-017/2015, e nesta oportunidade foram discutidos todos os achados, deixando mais claro para a mencionada unidade jurisdicionada quais documentos poderiam sanar os achados preliminares, e quais foram considerados insuficientes para tal objetivo.

262. Vale ressaltar que a Ceron terá oportunidade de, à época da elaboração de plano de ação proposto, avaliar a conveniência e oportunidade de implementação das recomendações propostas, informando ao Tribunal o prazo para implementação e detalhes de ações “em andamento”, bem como justificativas quanto às medidas que não serão adotadas pela entidade.

5. CONCLUSÃO

263. A presente fiscalização analisou a governança e gestão de aquisições por parte Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron), com base nas respostas prestadas por meio do Questionário Perfil de Governança de Aquisições - Ciclo 2013, e na análise de casos concretos de contratação de serviços de limpeza e de segurança.

264. Verificou-se que uma parte das informações prestadas no mencionado questionário não foram corroboradas pelas evidências enviadas pela Ceron. Isto demonstra que seu índice de governança é na realidade diverso do que aquele apurado pela Selog, responsável pela aplicação do questionário em questão.

265. Com base nas informações coletadas durante a auditoria, além das entrevistas com os gestores da Ceron, acredita-se que a discrepância encontrada se dá principalmente pelo não entendimento dos conceitos de governança que embasam as perguntas do sobredito questionário. Assim, espera-se que no próximo ciclo a Ceron consiga realizar uma autoanálise mais profunda das questões de governança levantadas no questionário, e desta forma fazer o preenchido mais condizente com sua realidade.

266. Cabe destacar ainda as falhas encontradas em planilhas de formação de custo, que ensejaram pagamentos indevidos às contratadas, cabendo determinação para que o a Ceron adote providências para obter ressarcimento ao erário.

267. Os demais achados, não relacionados aos questionários de governança, são falhas que não trazem impacto às contas do órgão, devendo ser expedidas recomendações e ser dado ciência à Ceron sobre as mencionadas falhas.

268. No tocante a validação das respostas dadas ao questionário do levantamento do perfil de governança das aquisições, verificou-se que houve divergência de três 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.

269. 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.

270. 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) a falta de cultura de gestão de riscos na organização contribui para que não haja avaliação das alternativas de fiscalização administrativa nos contratos nem quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira, podendo acarretar ineficiência na fiscalização dos contratos e limitação indevida da competição, respectivamente;

b) as deficiências no estabelecimento de diretrizes para as aquisições contribuem para que não seja realizada a análise do parcelamento ou não das contratações, podendo acarretar diminuição da competição nas licitações e dependência de um único fornecedor.

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

6. BENEFÍCIOS DO CONTROLE

272. Entre os benefícios desta auditoria pode-se mencionar os benefícios diretos de correção de irregularidades ou impropriedades, incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de

órgão ou entidade da administração pública e expectativa do controle, indicados nos itens 42.3, 42.4 e 66.1, respectivamente, das orientações para benefícios de controle, constantes no anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

273. Ante todo o exposto, submetem os autos à consideração superior, sugerindo o seu encaminhamento ao gabinete do Exmo. Ministro-Relator, com a seguinte proposta:

a) 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:

a.1) em atenção ao princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*):

a.1.1) adote as medidas necessárias à exclusão da parcela de despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item “Insumos” na planilha de custos e formação de preços do Contrato DG/145/2010, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário, item 1.5.5;

a.1.2) adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na da planilha de custos e formação de preços do Contrato DG/145/2010;

a.2.) com fulcro na Constituição Federal, art. 71, IX:

a.2.1) adote medidas para corrigir o seguinte item da Planilha de Custos e Formação de Preços dos Contratos DG/76/2012 e DG/145/2010: exclusão das parcelas referentes à instalação ou depreciação de bens permanentes e ao aviso prévio, uma vez que já transcorreu um ano de execução contratual;

a.2.2) adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos indevidamente em decorrência dos ajustes acima;

a.3) em atenção ao Decreto 7.746/2012, art. 16, elabore e aprove, no prazo de 90 dias, um Plano de Gestão de Logística Sustentável;

a.4) em atenção à IN SLTI 10/2012, art. 12, publique no seu sítio na internet, no prazo de 90 dias, o PLS aprovado;

a.5) em atenção à IN SLTI 10/2012, arts. 13 e 14, estabeleça, no prazo de 90 dias, mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;

a.6) 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.6.1) para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

a.6.2) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

a.6.3) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

b) 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 avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

b.1) aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;

b.2) estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:

b.2.1) política de compras;

b.2.2) política de estoques;

b.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;

b.4) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

b.5) capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

b.6) realize gestão de riscos das aquisições;

b.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;

b.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;

b.9) publique todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet;

b.10) publique na sua página na Internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;

b.11) publique na Internet a agenda de compromissos públicos do dirigente máximo da organização e do principal gestor responsável pelas aquisições;

b.12) execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

b.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;

b.12.2) aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

b.12.3) divulgação do plano de aquisições na Internet;

b.12.4) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios;

b.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;

b.14) defina um processo formal de trabalho para:

b.14.1) planejamento de cada uma das aquisições;

b.14.2) seleção do fornecedor;

b.14.3) gestão dos contratos;

b.15) estabeleça e adote:

b.15.1) padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

b.15.2) minutas padrão de editais e contratos, podendo valer-se das minutas publicadas pela AGU;

b.15.3) procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;

b.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, em atenção ao item b.14:

b.16.1) inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, com intuito de 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”);

b.16.2) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

b.16.2.1) definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

b.16.2.2) documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b.16.3) inclua controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato com intuito de manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

b.16.4) inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

b.16.4.1) definição do método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, podendo utilizar-se das diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;

b.16.4.2) documentação do o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

b.16.5) inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares para 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?

b.16.6) inclua na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico controle interno com objetivo de 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:

b.16.6.1) 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”);

b.16.6.2) 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 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”);

b.16.7) inclua controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, com objetivo de prever, no modelo de gestão do contrato, que as cláusulas de penalidades observem as seguintes diretrizes:

b.16.7.1) 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.16.7.2) definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

b.16.7.3) definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);

b.16.7.4) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

b.16.7.5) definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);

b.16.7.6) definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

b.16.8) inclua controle interno na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, com intuito de 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;

b.16.9) inclua controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico, com objetivo de 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;

b.16.10) inclua controles internos na etapa de planejamento da contratação para adicionar 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;

b.16.11) inclua os seguintes controles internos na etapa de planejamento da contratação:

b.16.11.1) incluir no modelo de gestão do contrato a exigência de que a garantia cubra o pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários não quitados pela contratada;

b.16.11.2) incluir nas cláusulas de penalidades o atraso na entrega das garantias contratuais, inclusive as respectivas atualizações de valores decorrentes de aditivos contratuais;

b.16.12) inclua controles internos na etapa de gestão do contrato, para que a cada prorrogação contratual, verifique se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico financeira exigidas à época da licitação;

b.16.13) inclua controle interno na etapa de gestão do contrato, de forma que quando da realização de repactuações, utilizar informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;

b.16.14) inclua controle interno para incluir no modelo de gestão do contrato listas de verificação para 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;

b.17) estabeleça uma lista de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

b.18) estabeleça modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata a Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único, podendo adotar os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

c) 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:

c.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”;

c.2) ausência estudo e definição da produtividade da mão de obra que será 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;

c.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;

c.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;

c.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;

c.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;

c.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;

d) autorizar, desde já, a realização pela Secex/RO de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações expedidas no Acórdão que vier a ser proferido;

e) arquivar os presentes autos.

Secex-AM, em 20 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Eules Leonardo Santos Lima

AUFC - Matr. 9443-9

Coordenador

(Assinado eletronicamente)

Janaina Martins do Nascimento

AUFC - Matr. 9797-7