ACÓRDÃO Nº 2748/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-022.923/2014-4.
2. Grupo: II - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente, bem como dar sequência ao trabalho realizado no TC-025.068/2013-0, que consistiu no levantamento da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal (Perfil Governança das Aquisições - Ciclo 2013),

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

9.1. recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Fundação Oswaldo Cruz que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

9.1.1. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

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

9.1.3. avaliar a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;

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

9.1.5. constituir comissão de ética ou outro mecanismo de controle e monitoramento do cumprimento do código de ética instituído;

9.1.6. aprovar plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;

9.1.7. estabelecer formalmente:

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

9.1.7.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido conforme o subitem anterior, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.7.3. metas para cada indicador definido conforme o subitem anterior;

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

9.1.8. estabelecer diretrizes para a área de aquisições incluindo:

9.1.8.1. estratégia de terceirização;

9.1.8.2. política de compras;

9.1.8.3. política de estoques;

9.1.8.4. política de sustentabilidade;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.

9.1.8.5. política de compras conjuntas;

9.1.9. estabelecer em normativos internos:

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

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

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

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

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

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

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

9.1.13. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.1.14. observar as diferenças conceituais entre controle interno (a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle) e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna;

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

9.1.16. incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da gestão de riscos da organização;

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

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

9.1.19. publicar a agenda de compromissos públicos do dirigente responsável pelas aquisições;

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

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

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

9.1.20.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

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

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

9.1.22. definir um processo formal de trabalho para seleção do fornecedor;

9.1.23. estabelecer e adotar:

9.1.23.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

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

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

9.1.24. na contratação que eventualmente venha a ser realizada com vistas a substituir o Contrato 92/2010-Dirac, incluir, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.

custo/benefício do modelo de fiscalização administrativa que será utilizado, considerando, além da conta vinculada, outras possibilidades como a aplicação dos controles previstos no Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário (combinação de controles mais rígidos na seleção do fornecedor - e.g., itens 9.1.10, 9.1.12 e 9.1.13 - com controles mais eficientes na fiscalização - e.g., itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5.6, 9.1.6.6, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.9);

9.1.25. estabelecer modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor;

9.1.26. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.26.1. realização de 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 (art. 6º, inciso IX, alínea "c", da Lei 8.666/1993);

9.1.26.2. definição do método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação;

9.1.26.3. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

9.1.26.4. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.1.26.5. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

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

9.1.26.7. incluir no método definido no subitem anterior a elaboração de planilhas de custos e de formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários;

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

9.1.26.9. avaliação se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: 1) é tecnicamente viável dividir a solução? 2) é economicamente viável dividir a solução? 3) não há perda de escala ao dividir a solução? 4) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

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

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

9.1.27. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.1.27.1. previsão, no modelo de gestão do contrato, de cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

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

9.1.27.1.2. definição da gradação das multas, de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

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

9.1.27.1.4. definição da forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.

9.1.27.1.5. definição da medida a ser adotada caso as multas se acumulem (e.g. distrato);

9.1.27.1.6. definição das condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.28.5. documentação da sistemática de fiscalização utilizada em cada período, conforme o subitem 9.1.28.4 deste Acórdão;

9.1.28.6. designação formal de todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos;

9.1.28.7. exigência, antes do início da execução contratual, da designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual;

9.1.28.8. utilização, quando da realização de repactuações, de informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração;

9.2. determinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, à Fundação Oswaldo Cruz que:

9.2.1. adote, no prazo de trinta dias, as medidas necessárias para excluir das planilhas de custos e formação de preços dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac a parcela "aviso prévio trabalhado" após o primeiro ano de vigência contratual, conforme o disposto no art. 19, inciso XVII, e no art. 30-A, § 4º, da IN/SLTI 02/2008 e na Jurisprudência desta Corte (Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, item 9.2.2);

9.2.2. adote, no prazo de noventa dias, as medidas necessárias à recuperação dos valores pagos em decorrência das parcelas indevidamente contidas na planilha de custos e formação de preços dos Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Fundação Oswaldo Cruz que:

9.3.1. inclua nos estudos técnicos preliminares com vistas à eventual contratação com vistas à substituição do Contrato 92/2010-Dirac:

9.3.1.1. o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, de acordo com o previsto no art. 43, parágrafo único, da IN/SLTI 2/2008;

9.3.1.2. a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente, de acordo com o previsto no art. 2º, inciso II, do Decreto 2.271/97;

9.3.1.3. a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários, de acordo com o previsto no art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993;

9.3.2. inclua nos estudos técnicos preliminares com vistas à eventual contratação com vistas à substituição do Contrato 51/2009-Dirac:

9.3.2.1. a definição da localização, quantidade e tipo (escala e turno) de todos os postos de trabalho de vigilância, de acordo com o previsto no art. 49, inciso I, da IN/SLTI 02/2008;

9.3.2.2. a elaboração de planilhas de custos e formação de preços que expressem a composição de todos os custos unitários, de acordo com o art. 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei 8.666/1993;

9.3.3. inclua nos termos de referência dos editais das eventuais contratações com vistas a substituir os Contratos 92/2010-Dirac e 51/2009-Dirac, em atenção ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, (princípio da eficiência), c/c o art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002, o art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997, e o art. 110 da IN/SLTI 02/2008, requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, vinculando os pagamentos a serem realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

9.3.4. elabore e aprove, em atenção ao art. 16 do Decreto 7.746/2012, um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permita à organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

9.3.5. publique, em atenção ao art. 12 da IN/SLTI 10/2012, no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado;

9.3.6. estabeleça, em atenção aos arts. 13 e 14 da IN/SLTI 10/2012, mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do Plano de Gestão de Logística Sustentável;

9.3.7. elabore, em atenção às disposições contidas no art. 5º do Decreto 5.707/2006 c/c o art. 2º, inciso I, e art. 4º da Portaria/MP 208/2006, Plano Anual de Capacitação que contemple, particularmente, ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições, com previsão de que os fiscais e gestores de contrato recebam treinamento específico antes de assumirem o encargo pela primeira vez e, posteriormente, periodicamente;

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

9.3.9. inclua nos estudos técnicos preliminares da contratação, em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea "c", da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação do Contrato 36/2014-Dirac, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado;

9.3.10. encaminhe, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência deste Acórdão, plano de ação para a implementação das medidas prolatadas, contendo:

9.3.10.1. para cada determinação, o prazo (caso não estipulado) e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento dessas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.

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

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

9.4. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Fundação Oswaldo Cruz e da empresa contratada por meio do Contrato 92/2010-Dirac a respeito da inclusão, na planilha de custos e formação de preços do contrato, das parcelas referentes às despesas com a parcela técnica, por contrariar a jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 3.166/2011-2ª Câmara) e o percentual de 4,72% para o risco acidente de trabalho (RAT), incompatível com aquele constante da GFIP, em desacordo com o art. 22, inciso II, da Lei 8.212/1991;

9.5 dar ciência desta deliberação à Fundação Oswaldo Cruz;

10. Ata n° 43/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2748-43/15-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53085161.