

ACÓRDÃO Nº 2746/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-021.938/2014-8
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Tarcísio Gomes de Freitas (180.777.838-05).
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação Legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria integrante dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Governança e Gestão das Aquisições, realizada com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) 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 ao Dnit, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, 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;

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

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

9.1.5. estabelecer formalmente:

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

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

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

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

9.1.6. estabelecer diretrizes para área de aquisições, incluindo pelo menos as seguintes:

9.1.6.1. estratégia de terceirização;

9.1.6.2. política de compras;

9.1.6.3. política de estoques;

9.1.6.4. política de compras conjuntas;

9.1.7. estabelecer em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos e comissionados da área de aquisições;

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

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

9.1.10. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.1.11. incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos

e dos controles internos da organização;

9.1.12. 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;

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

9.1.14. publicar a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;

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

9.1.15.1. 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;

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

9.1.15.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

9.1.16. elaborar um Plano de Gestão de Logística Sustentável, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento, que permita a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

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

9.1.18. ao elaborar o plano anual de capacitação, contemplar ações de capacitação voltadas para a governança e gestão das aquisições;

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

9.1.20. definir, aprovar e publicar um processo formal de trabalho para:

9.1.20.1. planejamento de cada uma das aquisições considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.20, 3.22, 3.23, 3.24 e 3.36 do relatório de auditoria integrante destes autos;

9.1.20.2. seleção do fornecedor, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.25, 3.26, 3.27 e 3.28 do relatório de auditoria integrante destes autos;

9.1.20.3. gestão dos contratos, considerando, inclusive, as falhas e impropriedades que culminaram na expedição das recomendações constantes dos subitens 3.17, 3.29, 3.30, 3.31, 3.32, 3.33, 3.34 e 3.35 do relatório de auditoria integrante destes autos;

9.1.21. estabelecer e adotar padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.23. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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

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

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

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

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

9.1.23.3.3. prever cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

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

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

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

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

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

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

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

9.1.23.3.3.8. prever, no edital de pregão, cláusulas de penalidades específicas para cada conduta

que possa se enquadrar no art. 7º da Lei 10.520/2002, observando os princípios da proporcionalidade e prudência;

9.1.23.3.3.9 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 para atuar na fase de gestão do contrato;

9.1.24. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, que vier a ser elaborado, incluir os seguintes controles internos na etapa de gestão do contrato:

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

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

9.1.24.3. registrar todas as ocorrências relativas à execução contratual;

9.1.24.4. aplicar as penalidades previstas à contratada sempre que uma ocorrência registrada caracterizar uma situação passível de punição;

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

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

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

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

9.1.24.7. documentar a sistemática de fiscalização administrativa utilizada em cada período (item 3.33);

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

9.1.25. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação do pregoeiro ou comissão de licitação quando da execução de atividades na fase externa da licitação;

9.1.26. realizar uma autoavaliação da atual contratação dos serviços de limpeza e conservação, fim de identificar a eventual ocorrência das deficiências detectadas no Contrato 1/2009, anteriormente celebrado, de forma a, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea “a”, promover os ajustes necessários no contrato atual para melhor adequação técnica aos seus objetivos, informando ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas porventura adotadas;

9.1.27. promover, com fundamento na Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea “a”, os ajustes necessários no Contrato 155/2012 para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

9.2. determinar ao Dnit, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 que:

9.2.1. em atenção às disposições contidas no Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação para a organização;

9.2.2. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do Contrato 146/2011, ou da elaboração de edital para licitação com vistas à substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, outras alternativas existentes (e.g. compra

de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado);

9.2.3. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f” e art. 7º, § 4º, por ocasião de futuras contratações de serviços como aqueles que constaram do Contrato 1/2009 ou, por ocasião de eventual prorrogação do contrato existente (caso deficiente nos quesitos abaixo), inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.2.3.1. o estudo e definição da quantidade de material que será utilizada na prestação de serviços de limpeza;

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

9.2.3.3. obrigação da contratada quanto à adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, nos termos da IN-SLTI/MPOG 1/2010, art. 6º e IN-SLTI/MPOG 2/2008, art. 42, inciso III;

9.2.4. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, antes da eventual prorrogação do Contrato 155/2012, ou antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, realize estudo técnico preliminar com objetivo de definir a localização, quantidade e tipo de todos os postos de trabalho de vigilância, à semelhança do previsto na IN-SLTI/MPOG 2/2008, art. 49, I;

9.2.5. em atenção a Lei 8.666/93, art. 68, oficie a empresa contratada por meio do contrato 155/2012, para que designe formalmente o preposto para representá-la, informando ao TCU, em trinta dias, as medidas adotadas;

9.2.6. encaminhe, no prazo de noventa dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas objeto de determinação/recomendação, incluindo:

9.2.6.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

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

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

9.3. dar ciência ao Dnit sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. o item 10.2.c, constante do Edital 217/2008, contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, afronta o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.3.2. o item 15.2.2, constante do Edital 217/2008, contendo exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preencham as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência e da impessoalidade;

9.3.3. a inclusão da parcela “treinamento, capacitação e reciclagem” como o item de “Insumos de mão de obra” da planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009, foi indevida, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário;

9.3.4. a inclusão da parcela “reserva técnica” na planilha de custos e formação de preços do Contrato 1/2009, foi considerada indevida, conforme jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdãos 645/2009-P, 727/2009-P, 1.942/2009-P, 2.060/2009-P, 825/2010-P, 1.597/2010-P e 3.006/2010-P);

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

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2746-43/15-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