

ACÓRDÃO Nº 378/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.195/2014-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: José Antonio Muniz Lopes (CPF 005.135.394-68); José da Costa Carvalho Neto (CPF 044.602.786-34); Marcos Aurélio Madureira da Silva (CPF 154.695.816-91).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SECEX-AM).
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 Eletrobrás Distribuição Rondônia (Ceron) 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, em:

9.1. recomendar à Eletrobrás Distribuição Rondônia, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

- 9.1.1. aprove plano de trabalho anual para atuação da comissão de ética;
- 9.1.2. estabeleça diretrizes para área de aquisições incluindo:
 - 9.1.2.1. política de compras;
 - 9.1.2.2. política de estoques;
- 9.1.3. avalie a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições, com objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;
- 9.1.4. estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
- 9.1.5. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;
- 9.1.6. realize gestão de riscos das aquisições;
- 9.1.7. implemente e divulgue os canais (telefone, e-mail, endereço, ouvidoria) por meio dos quais se possam fazer diretamente e de forma sigilosa denúncias acerca de fatos relacionados a aquisições;
- 9.1.8. inclua entre as atividades de auditoria interna a avaliação de governança, avaliação de controles internos gerais e específicos na área de licitações e contratos;
- 9.1.9. avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na Internet;
- 9.1.10. publique na sua página na Internet a decisão quanto a regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo;
- 9.1.11. publique na Internet a agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições;
- 9.1.12. execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:
 - 9.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado,

identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

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

9.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na Internet;

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

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

9.1.14. defina um processo formal de trabalho para as etapas de planejamento de cada uma das aquisições, seleção do fornecedor e gestão dos contratos;

9.1.15. estabeleça e adote:

9.1.15.1. padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente;

9.1.15.2. minutas padrão de editais e contratos;

9.1.15.3. procedimentos para elaboração das estimativas de preços das contratações;

9.1.16. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

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

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

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

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

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

9.1.16.6. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atendendo que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as 4 perguntas a seguir forem positivas: (I) é tecnicamente viável dividir a solução? (II) é economicamente viável dividir a solução? (III) não há perda de escala ao dividir a solução? (IV) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?;

9.1.16.7. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN-SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, e Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário, item 9.1.10, considerando os riscos de sua utilização ou não;

9.1.17. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

9.1.17.1. estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

9.1.17.2. verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico financeira exigidas à época da licitação;

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

9.1.18. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controle internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

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

9.1.18.1.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “a”);

9.1.18.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, baseie-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/1993, art. 73, inciso I, “b”);

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

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

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

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

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

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

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

9.1.19. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, na etapa de planejamento da contratação:

9.1.19.1. no modelo de gestão do contrato, mecanismos que permitam o rastreamento dos pagamentos efetuados, isto é, que permitam, para cada pagamento executado, identificar os bens ou serviços fornecidos pela contratada;

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

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

9.1.20. estabeleça no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, listas de verificação para:

9.1.20.1. os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

9.1.20.2. atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor; e

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

9.2. determinar à Eletrobrás Distribuição Rondônia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que:

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

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

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

9.2.4. encaminhe, no prazo de 60 dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas constantes deste Acórdão, contendo:

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

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

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

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, determinar a oitiva da Ceron e da empresa contratada por meio do Contrato DG/145/2010 a respeito da inclusão na planilha de custos e formação de preços (PCFP) das seguintes parcelas:

9.3.1. despesas com treinamento, capacitação e reciclagem como o item “Insumos”, sem amparo legal, visto que tal parcela já é coberta pela rubrica “despesas administrativas”, conforme Acórdão 825/2010-Plenário;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Ata nº 5/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/2/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0378-05/16-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício