

ACÓRDÃO Nº 2743/2015 - TCU - Plenário

1. Processo TC-017.635/2014-4.
2. Grupo: II - Classe: V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).
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 no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) 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 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do 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;

9.1.2. adotar o código de ética formalmente, inclusive avaliando a necessidade de complementar o código de ética do servidor público federal ante as suas atividades específicas;

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

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

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

9.1.6. estabelecer formalmente:

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

9.1.6.2. pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização;

9.1.6.3. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.1.7. estabelecer diretrizes para área de aquisições, incluindo:

9.1.7.1. estratégia de terceirização;

9.1.7.2. política de estoques;

9.1.7.3. política de compras conjuntas;

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

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

9.1.11. realizar gestão de riscos das aquisições;

9.1.12. 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;

9.1.13. avaliar, em decorrência da distinção conceitual mencionada no subitem anterior, a necessidade de segregação das atribuições e competências da atual Secretaria de Controle Interno, de forma que essa unidade organizacional não possua concomitantemente atribuições e competências relativas a atividades de controle interno e a atividades de auditoria interna;

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

9.1.15. 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;

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

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

9.1.18. elaborar e aprovar um Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos;

9.1.19. publicar no seu sítio na internet o PLS aprovado;

9.1.20. estabelecer mecanismos de monitoramento para acompanhar a execução do PLS;

9.1.21. 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:

9.1.21.1. 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);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.1.22.1. definição dos requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados;

9.1.22.2. vinculação dos pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

9.1.22.3. previsão, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, da segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:

9.1.22.3.1. 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 (art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/93);

9.1.22.3.2. 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 (art. 73, inciso I, alínea “b”, da Lei 8.666/93);

9.1.22.4. 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;

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

9.1.23. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

9.1.23.1. estabelecimento de 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;

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

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

9.1.23.4. estabelecer modelos de lista de verificação para atuação da consultoria jurídica na emissão pareceres de que trata o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial, na aprovação das minutas de instrumentos convocatórios das licitações e de ajustes decorrentes de repactuações, podendo ser adotados os modelos estabelecidos pela Advocacia-Geral da União;

9.1.24. 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;

9.2. determinar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 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 art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação do Contrato 115/2011, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a 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, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilometro rodado;

9.2.2. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “F”, e ao art. 7º, § 4º, da Lei 8.666/1993, antes da elaboração de edital de licitação com vistas a substituir o Contrato 062/2010, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação:

9.2.2.1. o estudo e definição da produtividade da mão de obra que será utilizada na prestação de serviços de limpeza, à semelhança do previsto no art. 43, parágrafo único, da IN-SLTI 2/2008;

9.2.2.2. a definição do tamanho das áreas que serão objeto de limpeza com base em planta do prédio ou documento técnico equivalente;

9.2.3. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, antes da elaboração de edital para licitação com vistas a substituir o Contrato 223/2012, 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 no art. 49, inciso I, da IN-SLTI 2/2008;

9.2.4. em atenção ao art. 66 da Lei 8.666/1993, abstenha-se de efetuar, ao final do Contrato 223/2012, com vencimento previsto para 27/9/2017, pagamento à contratada relativo a aviso prévio trabalhado, conforme disposto no item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 08/2011, tendo em vista que tal parcela já foi provisionada mensalmente ao longo da execução contratual;

9.2.5. em atenção ao art. 68 da Lei 8.666/93, oficie a contratada para designar formalmente outro empregado para desempenhar as funções de preposto do Contrato 223/2012, o qual não poderá ser um terceirizado vinculado a essa contratação;

9.2.6. em atenção ao art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993, e ao princípio da legalidade, informe ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados alcançados em cumprimento ao item 9.2.1 do Acórdão 2.859/2013-TCU-Plenário, incluindo detalhamento da quantidade de contratos revisados e a economia (redução de valor contratual) obtida;

9.2.7. encaminhe, no prazo de sessenta dias a contar da ciência, plano de ação para a implementação das medidas prolatadas neste acórdão, contendo:

9.2.7.1. para cada determinação, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

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

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

9.3. dar ciência ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios acerca das seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a prevenir a ocorrência de outras semelhantes:

9.3.1. o Edital 22/2009, constante do processo administrativo 14.758/2009, contendo realização, na sua forma presencial, de licitação na modalidade pregão, sem a demonstração da inviabilidade de realizar o procedimento na forma eletrônica, afronta o princípio da eficiência e a jurisprudência majoritária do TCU, a exemplo dos Acórdãos do Plenário 1.099/2010 e 2.368/2010, sendo que não mais será considerada, por este Tribunal, a boa-fé na repetição de tal ocorrência;

9.3.2. as cláusulas 13.4, constante do Edital 22/2009, e 9.3.e do Edital 84/2012, contendo fixação de prazo para iniciação do serviço em 24 horas e dois dias, respectivamente, sem justificativa para tal, é incompatível com a necessidade de mobilizar pessoas para prestação dos serviços e afronta o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

9.3.3. a cláusula 24.1, constante do Edital 22/2009, contendo a fixação de valores para os salários a serem pagos pela contratada aos seus empregados, quando o serviço de limpeza e conservação deve ser pago por resultado, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada e afronta o princípio da eficiência;

9.3.4. o item 3 do Capítulo “OBSERVAÇÕES IMPORTANTES”, constante do Edital 084/2012, contendo a previsão de pagamento, ao final do contrato, de valor fixo relativo ao aviso prévio

trabalhado, quando ele já foi provisionado ao longo da execução contratual, afronta ao princípio da economicidade;

9.4. dar ciência desta deliberação ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

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-2743-43/15-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