

ACÓRDÃO Nº 2340/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.148/2015-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Altamir Lopes (087.053.211-15).
4. Entidade: Banco Central do Brasil.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Ailton de Aquino Santos e outros, representando Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada no Banco Central do Brasil - Bacen, com vistas a avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas e verificar se estão aderentes com as boas práticas e de acordo com a legislação correlata.

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

9.1. recomendar ao Bacen, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c 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. estabeleça formalmente:

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

9.1.1.2. iniciativas/ações a serem implementadas para atingir os objetivos estabelecidos;

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

9.1.1.4. metas para cada indicador definido na forma acima;

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

9.1.2. atribua a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às aquisições (função consultiva) ou, eventualmente, tomar decisões sobre esse tema (função deliberativa) com o objetivo de buscar o melhor resultado para a organização como um todo;

9.1.3. capacite os gestores na área de aquisições em gestão de riscos;

9.1.4. 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, contendo, 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 do plano de aquisições pela mais alta autoridade da organização ou pelo Comitê gestor de Aquisições, quando este possuir função deliberativa;

c) divulgação do plano de aquisições na Internet;

d) acompanhamento periódico da execução do plano, para correção dos desvios;

9.1.5. inclua no seu plano anual de capacitação ações voltadas para a fiscalização e gestão de contratos, de forma que somente servidores capacitados possam ser designados para exercer tais atribuições;

9.1.6. inclua, em seu processo formal de trabalho para planejamento de cada uma das aquisições, no mínimo, os seguintes controles internos:

a) realização de estudos técnicos preliminares;

b) plano de trabalho, elaborado com base no estudo técnico preliminar, devidamente assinado pela autoridade competente (terceirização de serviços), em atenção ao art. 2^a do Decreto 2.271/1997;

c) termo de referência ou projeto básico, elaborado a partir do estudo técnico preliminar;

d) na elaboração do termo de referência ou projeto básico citado no item acima, inclua no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório de definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato;

9.1.7. inclua, em seu processo formal de trabalho para gestão de cada contrato, o seguinte controle interno: antes da designação dos fiscais/gestores avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor e a sua respectiva capacitação para desempenhar a atividade, com vistas a uma adequada fiscalização contratual;

693.

9.1.8. documento, em cada processo de contratação, as listas de verificação utilizadas para emissão dos pareceres jurídicos;

694.

9.1.9. no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, que vier a ser elaborado em atenção ao item “a”, do encaminhamento do achado 3.7, constante do Relatório que fundamenta este Acórdão, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

a) definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação, considerando informações sobre consumos de contratações pretéritas, incidentes ou fatos fora da normalidade operacional da organização, controle gerencial realizado durante a execução de contratação anterior, e ainda, se for o caso, informações futuras, como a construção de uma nova sede ou novo anexo na organização;

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

c) definir de método de cálculo para:

c.1) quantidades e tipos de postos de trabalho necessários à contratação;

c.2) quantidades e tipos de serviços de manutenção preventiva e preditiva;

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

e) definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, utilizando-se das diretrizes contidas na IN-SLTI 5/2014;

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

g) avaliar 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: 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?

h) em caso de parcelamento, avaliar a melhor forma de parcelá-la (parcelamento formal - licitações distintas ou licitação com adjudicação por lotes; ou parcelamento material – permissão de consórcios ou de subcontratação);

i) documentar o método utilizado para avaliar se a solução é divisível ou não no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

695.

9.1.10. 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 em atenção ao item “c” do encaminhamento do achado 3.7, constante do Relatório que fundamenta este Acórdão, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

a) definir requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados, a exemplo das especificações de qualidade para serviços manutenção predial contidas na contratação 25/2012, do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (peça 35, p. 23 a 26), e no Pregão Eletrônico 15/2015, do Departamento Penitenciário Nacional (peça 36, p. 76 a 79);

b) vincular os pagamentos realizados à entrega dos serviços com a qualidade contratada por meio de estabelecimento de níveis mínimos de serviços e aferição mensal do nível de serviço estabelecido;

c) 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:

c.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, “a” da Lei 8.666/93);

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

d) prever, no modelo de gestão do contrato, cláusulas de penalidades observando as seguintes diretrizes:

d.1) vincular 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);

d.2) definir o rigor de cada penalidade de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;

d.3) definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja a mais simples possível;

d.4) definir penalidades e seu rigor, caso o nível mínimo de serviço acordado não seja atingido;

e) estabelecer critérios para avaliar a exequibilidade dos preços, de forma que não sejam fixados preços mínimos que levem a desclassificação sumária de propostas abaixo desse valor sem a devida avaliação prévia das justificativas (e.g. previsão de apresentação de justificativas para propostas com itens zerados na PCFP ou para propostas com valores situados em determinada faixa);

f) documentar o método utilizado para cálculo dos preços máximos global e unitário e também os critérios estabelecidos para avaliar a exequibilidade das propostas, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;

696.

9.1.11. 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 em atenção ao encaminhamento do achado 3.8, inclua os seguintes controles internos na etapa de gestão contratual:

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

b) manter controle gerencial acerca das quantidades de postos de trabalho e de prestação de serviços preventivos e preditivos empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações;

c) documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período;

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

697.

9.2. dar ciência ao Bacen que, no processo administrativo 1001470346, referente à contratação de prestação de serviços de manutenção predial, a designação formal do preposto ocorreu somente após decorridos dois anos e onze meses da assinatura do contrato 2010/553, o que contraria o art. 68 da Lei 8.666/93;

698.

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Bacen que, em atenção ao art. 6º, inciso IX, letra f da Lei 8.666/1993, e ao art. 40 da IN SLTI 02/2008, que exija das contratadas, a cada alteração contratual dos Contratos 50250/2016 e 50252/2016, um modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços que contenha a demonstração de cada valor e percentual individualmente previstos, de modo que seja possível avaliar cada item que compõe a Planilha em comparação ao início da contratação ou à última repactuação, informando ao TCU, em até trinta dias, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.4. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Bacen que faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado;

9.5. alertar o Bacen para o contido no art. 19, XIX, 2, “d”, XXVI, § 1º, art. 19-A, tudo da IN nº 2/SLTI/2008, ou seja, na cautela que deve nortear a Administração Pública quanto ao inadimplemento das verbas fiscais e trabalhistas por parte das empresas contratadas para prestação de serviços;

9.6. encaminhe, no prazo de até noventa dias a contar da ciência deste Acórdão, plano de ação para a implementação das medidas citadas no Decisum, contendo:

a) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o setor responsável pelo desenvolvimento das ações;

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

699.

9.7. arquivar os autos, nos termos do art. 169, V do RI/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a presente deliberação.

10. Ata nº 35/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/9/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2340-35/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator



Fui presente:

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