



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 03/2014 – DIMAT/CONIE/CONT/STC

INTERESSADO : Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília - TCB
PROCESSO Nº : 095.001.006/2012
OBJETIVO : Exame de Prestação de Contas Anual
EXERCÍCIO : 2012

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordens de Serviços n^{os} 293/2012-CONT/STC, de 03/10/2012, e 23/2013-CONT/STC, de 22/01/2013.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda., nos períodos de 15/10/2012 a 08/11/2012 e 29/01/2013 a 21/02/2013, objetivando verificar a conformidade da gestão da Unidade.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2012, sobre as gestões orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e de pessoas.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21/05/2013, foi realizada reunião de encerramento em 28/03/2013, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrado o documento Termo de Encerramento de Auditoria, acostado às fls. 468/474 do processo.





O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda., por meio do Ofício nº 1479/2013-GAB/CONT, de 13/09/2013, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013. O prazo expirou em 18/12/2013 sem que o gestor tenha se manifestado, razão pela qual, encaminhamos o Relatório Final.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 147 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90 – TCDF, exceto quanto a demonstração de dívidas vencidas com explicações, prevista na alínea d, inciso V do art. 146.

Recomendação

- Providenciar a elaboração e inclusão da referida demonstração nos autos do processo de PCA da empresa.

III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Não houve impactos.

2 - GESTÃO FINANCEIRA

2.1 - ADIANTAMENTO DE DIÁRIAS PARA VIAGEM INTERNACIONAL EM DESCONFORMIDADE COM NORMATIVO INTERNO

Fato

Em análise aos autos do processo nº 095.000.384/2012 constata-se a autorização de viagem do Diretor-Presidente da TCB às cidades de Dubai/Emirados Árabes, Cingapura/República de Cingapura, Iskandar/Malásia, Xangai/China, Munique/Alemanha, Brescia/Itália, a fim de participar de missão internacional liderada pelo Excelentíssimo Senhor



Governador do Distrito Federal e Comitiva, com saída prevista para o dia 13/07 e chegada prevista para o dia 29/07/2012, conforme Ofício nº 171/2012. Consta a realização de adiantamento ao Diretor-Presidente desta Empresa de Transportes conforme Nota de Lançamento 2012NL02045, no montante de R\$30.000,00.

Entretanto, buscando amparo legal em normativos internos da Empresa sobre a questão, constatou-se que a Instrução Normativa nº 009/1994-PRES, que dispõe sobre a concessão de diárias, o fornecimento de passagens e a prestação de contas de viagens de empregados da TCB, está desatualizada.

Cabe ressaltar que o atual regulamento estabelece que o valor da diária corresponderá a 50% do valor estabelecido na Instrução Normativa nº 009/94-PRES/TCB, que por sua vez foi alterada pela de nº 001/95, na qual referencia o valor da diária para, no caso em tela, do Diretor-Presidente, de 1,2 Unidade Padrão do Distrito Federal (UPDF). Entretanto, a UPDF foi extinta pela Lei nº 1.118/1996, que também, estabelece sua substituição como indexador dos créditos fiscais à época pelo valor expresso em R\$97,63.

Assim, o regulamento vigente é a Instrução Normativa nº 002/2012-PRES/TCB, cuja alínea II estabelece o valor da diária em 50% do valor estabelecido na Instrução Normativa nº 001/1995-PRES/TCB, portanto, 0,6 UPDF. À fl. 20 deste processo, constata-se a autorização de adiantamento no valor de R\$30.000,00, para pagamento das diárias consoante agenda preliminar referenciada às fls. 03 a 08.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno a Unidade informou que o adiantamento foi feito em caráter excepcional, uma vez que tal situação não estava prevista nas Instruções Normativas citadas anteriormente.

Causa

Excepcionalidade do adiantamento por se tratar de viagem internacional em comitiva do Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal.

Consequência

Valores concedidos sem previsão em normativo vigente.

Recomendação

- Instruir o setorial responsável para a necessidade de atualizar os normativos relativos ao regime de adiantamentos para o pagamento de diárias em viagens nacionais e internacionais.





3 - GESTÃO DE PESSOAS

3.1 – EXCESSO DE INFRAÇÕES COMETIDAS POR MOTORISTA DA EMPRESA

Fato

A análise dos relatórios sobre autos de infrações dos motoristas de ônibus coletivos da Empresa revelou que o motorista de matrícula nº 53.146-4 possui histórico elevado de infrações de trânsito para o período referente aos exercícios de 2011 e 2012, sendo 12 por velocidade superior à permitida, 12 por avanço de sinal e uma não classificada. A quantidade de infrações do motorista é muito superior à média dos demais motoristas que é de 1,5 multa/ano.

A ocorrência de diversas infrações de trânsito para este motorista significa que o próprio dirige em desacordo com a legislação de trânsito, colocando em risco os passageiros transportados. Ressalta-se que esta Empresa, ao permitir ou manter um motorista com esse histórico de infrações para a condução de ônibus coletivo, é solidária quanto às implicações e responsabilizações no caso de acidente.

A Instrução Normativa nº 006/90 – DS/TCB que dispõe sobre a aplicação de medida disciplinar aos empregados da TCB estabelece em seu item 11.4 que será passível de punição o empregado que infringir as normas de trânsito e as recomendações dos órgãos de trânsito.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a TCB informou que determinou à Diretoria Técnica que interaja com o DETRAN/DF no sentido de aplicar reciclagem aos empregados infratores, bem como mantenha contato com a equipe de medicina do trabalho da Secretaria de Administração Pública do Distrito Federal, objetivando avaliar as condições de saúde física e psicológica dos empregados.

A Empresa informou, ainda, que, determinou o acompanhamento permanente do empregado, dando ciência ao mesmo quanto à instauração do Processo Administrativo Disciplinar.

As providências adotadas com relação ao empregado com excesso de infrações de trânsito atendem às recomendações do Controle Interno e deverão ser objeto de análise nos futuros trabalhos de auditoria a serem realizados na Unidade.





Causa

Ausência de orientação, de treinamento e de punição à motorista infrator.

Consequência

Possibilidade de a empresa ser responsabilizada em caso de acidente.

Recomendação

- Submeter o empregado a treinamento/reciclagem com relação às normas de trânsito de modo que o mesmo possa desempenhar suas atividades adequadamente.

3.2 - AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS EM RELAÇÃO A EMPREGADO COM EXCESSO DE FALTAS NÃO JUSTIFICADAS

Fato

Ao levantar o histórico de infrações de trânsito cometidas pelo empregado cadastrado sob a matrícula nº 53.146-4 constatou-se, também, que o mesmo possui inúmeras faltas não justificadas. Essa comprovação pôde ser verificada nos contracheques de dez/2012 e Jan/2013, onde verifica o desconto salarial referente a 38 faltas não justificadas.

Também foi possível constatar que na pasta funcional do empregado existe o registro de outras faltas não justificadas ocorridas em 2012, inclusive com anotação de advertência verbal em 18/05/12.

Com relação às faltas ocorridas em dezembro/2012 e janeiro/2013 não há registro de punições aplicadas ou que tenha sido instaurado processo correicional a fim de se apurar os motivos e justificativas para tal comportamento.

A Instrução Normativa nº 006/90 – DS/TCB que dispõe sobre a aplicação de medida disciplinar a seus empregados estabelece no item 11.3 que será passível de punição o empregado que faltar ao serviço sem motivo justificado, entrar tardiamente ou sair antecipadamente do horário de trabalho.

Outra Instrução Normativa, a de nº 16/1990-DS-TCB, estabelece que se o Gerente entender que as faltas não devam ser abonadas, o mesmo poderá aceitar ou não a justificativa de ausência do empregado e, aceitando-a, ocorrerá o desconto dos dias faltosos, evitan-





do-se, no entanto, aplicar a punição disciplinar. Caso o empregado não solicite o abono ou não apresente a justificativa da falta, sofrerá os descontos devidos e ainda está passível de punição disciplinar.

Diante desse fato, é recomendável que o empregado seja encaminhado ao Departamento de Recursos Humanos da Empresa que deverá adotar as avaliações e providências cabíveis para o caso em tela, inclusive adotando procedimentos de apoio médico se for o caso.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno, a TCB prestou os seguintes esclarecimentos:

- a) Que no decorrer do exercício de 2012, o empregado recebeu 1 advertência verbal, 1 escrita e 4 suspensões;
- b) Que em decorrência das faltas registradas no mês de dezembro/2012, o empregado e sua mulher foram convocados para uma reunião na Empresa em 14/01/13, e que naquela oportunidade, foi cientificado que já extrapolou os limites de tolerância que a TCB poderia lhe dar, e que em caso de reincidência, serão adotadas as providências cabíveis;
- c) Que foi Instaurado o Processo Administrativo Disciplinar para apuração e acompanhamento da situação funcional do empregado faltoso.

Tendo-se em conta que as providências já foram adotadas, entende-se que as recomendações do Controle Interno estão cumpridas, cabendo, entretanto, nos próximos trabalhos de auditoria, a comprovação de aplicação de medidas disciplinares ao empregado em caso de reincidência.

Causa

Ausência da adoção de procedimentos internos que permitam avaliar a situação laboral do empregado (medicina do trabalho).

Consequência

Sobrecarga para outros motoristas que precisam cobrir a ausência do empregado e dificuldade de elaboração da escala dos motoristas.





Recomendação

- Submeter o empregado à avaliação, conforme prevê a norma interna da Empresa para conhecimento dos motivos que o faz ausentar-se do trabalho, periodicamente, sem justificativas.

4 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

4.1 - AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS UNITÁRIOS

Fato

Em relação à análise dos autos dos processos n^{os} 095.000.269/2012, 095.000.384/2011 e 095.000.652/2012, pôde-se verificar que foram realizadas as Cartas Convite n^{os} 03/2011, 01/2012 e 07/2012, cujo objeto era a contratação de serviços de agência de viagens, consistindo em: reserva, marcação e remarcação, emissão de passagens aéreas, reserva e emissão de vouchers para a rede hoteleira, reserva e aluguel de veículo no Brasil e exterior e demais serviços correlacionados.

Para tanto, foi feito um orçamento estimado de R\$ 80.000,00, em cada uma das cartas-convites, valor limite de contratação para a modalidade.

Entretanto, cabe informar que a Lei n^o 8.666/93, em seu artigo 7^o, tem destacado que, *in verbis*:

§ 2^o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I — houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos Interessados em participar do processo licitatório;

II — existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (grifo nosso);

Sendo assim, no caso desta contratação de serviços, seria necessário constar nos autos do processo, anexo à Carta-Convite, uma estimativa de custos relativa à aquisição de passagens aéreas, vouchers para a rede hoteleira bem como a reserva de locação de veículos, com a devida especificação e quantitativos estimados para tal contratação. No entanto, não foi encontrada tal planilha nos autos, o que contraria a legislação pertinente.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, acerca da ausência da planilha, o gestor comunicou que, nas próximas licitações, a estimativa para cada serviço (passagens aéreas, serviços de hospedagem e contratação de aluguel de veículos), a ser contemplado no contrato, irá constar dos autos.





Sendo assim, o ponto em tela foi reconhecido pelos gestores, que se comprometeram para as próximas contratações dar fiel cumprimento ao disposto em norma.

Causa

Imprevisibilidade das viagens e ausência de planejamento.

Consequência

Ausência de transparência na análise das propostas, possível contratação com valores superiores aos praticados no mercado.

Recomendação

- Instruir o setor responsável sobre o disposto na Lei nº 8.666/93, no que tange aos procedimentos para licitações.

4.2 - AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Fato

Trata o processo nº 095.000.895/2012 de adesão à Ata de Registro de Preços nº 31/2011, da Telebrás, para contratação de serviço de consultoria para mapeamento, revisão e estabelecimento de novos processos organizacionais para a TCB, cuja empresa vencedora foi o Consórcio Memora/CPQD, inscrita no CNPJ 14.533.081.0001/08, no valor de R\$1.071.112,50.

Entre as inovações trazidas pela Lei nº 8.666/1993, que disciplinou o tema licitações e contratos no âmbito da Administração Pública, está a obrigatoriedade de elaboração de Projeto Básico para a contratação de qualquer obra ou serviço.

Nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, o Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e, o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo do serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução.





Para complementar, o art. 7º, notadamente do § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a necessidade da prévia elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras, depois de atendida essa exigência.

Cabe salientar que para as compras torna-se essencial a adequada caracterização do objeto, assim como para os serviços é indispensável o detalhamento do que a Administração busca do contratado, e esse nível de precisão do objeto do futuro contrato somente é alcançado com a elaboração do instrumento denominado de Projeto Básico ou Termo de Referência. A adoção desse instrumento só traz reflexos positivos, na medida em que constitui um orientador para os licitantes, amplia a transparência e fortalece o trabalho técnico a ser desenvolvido. Esse assunto também, já foi objeto de análise pelo TCU, conforme Acórdão nº 2.764/2010.

Em outra oportunidade, o TCU também havia se pronunciado acerca da necessidade da elaboração de Termo de Referência/Projeto Básico quando da adesão a Atas de Registro de Preços. Essa determinação constou do Acórdão nº 1.090/2007 – Plenário e se alinha com o requisito anteriormente indicado.

Com base nesses precedentes do TCU, parece possível apontar a elaboração de termo de referência como principal formalidade a ser atendida por ocasião de adesão à Atas de Registro de Preços, na qual necessariamente deverão constar o diagnóstico da necessidade administrativa e a caracterização do serviço a ser contratado.

Vale lembrar que de acordo com a Súmula nº 222 do TCU, as decisões desse Tribunal relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

Conforme bem lançado na Nota de Auditoria nº 04/2013, Projeto Básico ou Termo de referência trata-se de conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, capaz de caracterizar obra ou serviço, elaborado com base nos estudos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e adequada do produto ou serviço, sendo indispensável à Administração Pública o detalhamento do produto ou serviço que se quer contratar.

Nos autos do processo administrativo nº 095.000.895/2012, em que pese a inexistência de um documento específico denominado Projeto Básico ou Termo de Referência, há documentos elaborados pela TCB capazes e suficientes para delimitar o objeto a ser contratado com justificativa de vantagem para a Administração e demonstração de sua adequação às necessidades da empresa pública, os quais, pelo seu





nível de precisão, tornaram possível a contratação pela adesão a Ata de Registro de Preços nº 31/2011.

Vale mencionar que a contratação dos serviços previstos na Ata de Registro de Preços nº 31/2011, além dos objetivos de reestruturação e eficiência organizacional da TCB, terá o objetivo específico de melhor gerenciar o sistema de Transporte Escolar em parceria com a Secretaria de Estado de Educação, a aquisição de novos ônibus com tecnologia de ponta (elétrico e híbrido), estudos para ampliar a operação da linha executiva para as demais áreas dentro do perímetro do Distrito Federal, e ainda, proporcionar a operação em Brasília no período da Copa das Confederações em 2013 e Copa do Mundo em 2014.

No mesmo memorando há menção expressa de que a TCB tem interesse em aderir de forma integral a Ata de Registro de Preços nº 31/2011 visto a possibilidade e as diversas variáveis que envolvem um desenvolvimento principalmente no que pertine sua magnitude e custo, senão vejamos, in verbis:

“... em face às dificuldades apresentadas, observamos que a TCB terá muito a ganhar caso faça uso dos produtos e serviços que agregam esta Ata, considerando que para desempenhar com qualidade e excelência as funções organizacionais faz-se necessário investir em processos organizacionais, serviços e capacitar os empregados, com o objetivo de garantir qualidade e praticidade nas ações demandadas.”

“ Face ao cenário apresentado os benefícios gerados pelos serviços constantes da Ata se fazem primordiais à TCB, pois suprirá as lacunas atualmente existentes e impactantes na comunicação e na celeridade dos processos da empresa....”

“... em apreço, estes produtos e serviços dessas Ata de Registro de Preços nº 31/2011, serão de suma importância para equipar a TCB às mudanças e inovações atuais no Sistema Público de Transporte do Distrito Federal.”

“ O parecer desse departamento é favorável quanto a viabilidade à adesão a Ata, considerando suas particularidades e vantagens em agregar diversos produtos e serviços.”

Ainda no memorando nº 12/2012 – ASPLAC – TCB, há a delimitação do quantitativo de produtos e serviços constantes da Ata de Registro de Preços passíveis de serem incorporados em benefício dos usuários do serviço de transporte público desenvolvido pela empresa, com estimativa de custos que serviram de supedâneo para formulação das propostas e orçamentos.

Adiante, no memorando nº 16/2012 – ASPLAC-TCB, DE 14/11/2012, consta levantamento dos valores dos produtos e serviços praticados no mercado evidenciando a vantagem da adesão e garantia de bom emprego do erário em favor do interesse público e, de maneira finalística de toda a sociedade beneficiada.

Por se tratar de um processo de adesão, chamado de “carona” as condições de execução do seu objeto estão, integralmente vinculadas, ao edital do pregão eletrônico SRP nº 26/2011 – TB (inclusive anexos), o qual é parte integrante do contrato firmado pela TCB, conforme pode-se notar nas cláusula segunda e terceira.

A presente adesão, na forma exposta, foi submetida à Assessoria Jurídica da TCB através do despacho dessa Presidência (fls.270/271) que, expressamente citou a adequação dos produtos e serviços constantes da Ata de Registro de Preços nº 31/2011, a qual concluiu pela inexistência de óbice para a contratação por adesão, seguindo-se da aprovação pela Diretoria Colegiada (fls. 275/276) e autorizado pela Conselho de Administração (fls. 277/278), sendo, por fim, assinado o respectivo contrato.



Nesse sentido, a presente adesão à Ata de Registro de Preços nº 31/2011 cumpriu todos os 29 (vinte e nove) incisos constantes do artigo 4º do Decreto nº 33.662, de 15/05/2012, inclusive o inciso V, citado na Nota de Auditoria, visto estarem presentes e evidenciados nos documentos supramencionados a adequação, a justificativa, demonstração de necessidade, delimitação do objeto, e, em especial, a vantagem e bom emprego do dinheiro público com a contratação, motivo pelo qual pugna pelo acatamento da presente razão de justificativa.

As justificativas apresentadas pela TCB não suprem a ausência de Termo de Referência, inclusive, foi confirmada, conforme mencionado no segundo parágrafo dos esclarecimentos apresentados.

No caso de prestação de serviços, o artigo 7º da Lei nº 8.666/1993 determina que é obrigatória a elaboração de Projeto Básico, além de sua aprovação pela autoridade competente. Ainda, de acordo com § 6º, do mesmo artigo, a infringência a esse dispositivo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Os esclarecimentos apresentados podem até justificar a adesão à Ata e a necessidade de contratação dos serviços, mas não regulariza o apontamento efetuado pela Auditoria.

Causa

Não observância da legislação que trata de Adesão ao Sistema de Registro de Preços.

Consequência

Não caracterização adequada do objeto a ser contratado/licitado.

Recomendação

- Nos próximos certames, planejar adequadamente, iniciando com a devida antecedência, a prática de atos administrativos preparatórios à publicação de edital de licitação, fase interna da licitação, de modo a evitar que, por necessidade de impelir celeridade ao procedimento, acabe por infringir a legislação.

4.3 – CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS SEM AMPARO NA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Fato

Ainda em relação ao processo nº 095.000.895/2012, relativo à adesão à Ata de Registro de Preços nº 31/2011 da Telebrás verifica-se que o objeto do contrato nº 31/2012,





prestação de serviços de consultoria, conforme descrito à fl. 283 dos autos, não se enquadra nas situações previstas nos arts. 1º e 2º do Decreto nº 3.931/2001, que regulamentou a adesão ao Sistema de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços previsto no §3º do art. 15, da Lei nº 8.666/1993, regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, estabelece que esse procedimento simplificado destina-se às compras e à contratação de serviços comuns e não para serviços de consultoria.

O SRP é adequado para compras e serviços simples e rotineiros, que podem ser individualizados por descrição simples e sucinta, sem complexidades. Não se pode considerar uma consultoria para mapeamento de processos como serviços simples e comuns, tendo em vista as particularidades de cada empresa. O serviço de consultoria para mapeamento de processos organizacionais é único e não é passível de repetição, levando-se em conta que as empresas, seus produtos e ramos de atividades e suas estruturas funcionais e organizacionais são diferentes. Por essa razão, não se pode assegurar que uma consultoria aplicada a uma empresa de grande porte, como é o caso da Telebrás SA, seja aplicada da mesma forma a uma empresa de transporte coletivo, como é o caso da TCB.

Vale ressaltar que a principal característica do Sistema de Registro de Preços é a padronização dos itens a serem adquiridos ou contratados, o que não é o caso de prestação de serviços de consultoria.

O TCU em seu Informativo de Licitações e Contratos nº 117/2012, item 5, esclarece ser impossível a Adesão a Ata de Registro de Preços para contratação de Consultoria, embora os resumos apresentados no boletim não seja repositórios oficiais de jurisprudência.

Em decisão recente do TCU, aquele órgão se manifestou contrário à utilização de Adesão à Ata de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia, inclusive Consultoria, conforme excerto extraído do Acórdão nº 2006/2012 adiante:

[...]

3.3 - Utilização indevida de Sistema de Registro de Preços para licitar obras ou projetos de engenharia.

3.3.1 - Tipificação do achado: Classificação - outras irregularidades (OI)

3.3.2 - Situação encontrada:

O edital da Concorrência SRP 01/2012 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, cujo objeto seria a contratação **de serviços técnicos especializados de consultoria**, engenharia e arquitetura na elaboração de estudos, projetos, orçamentos, cronogramas de obras/serviços e laudos técnicos, em diversas unidades de conservação federais administradas pelo ICMBIO, previa a contratação destes serviços por Sistema de Registro de Preços (SRP), o que ofende a legislação vigente. A licitação instruída para o registro de preços, antes de tudo, deverá observar o art. 15, inciso II, da lei n. 8.666/93 e ao Decreto nº. 3.931/2001, que Regula-



menta o Sistema de Registro de Preços, no âmbito da administração pública federal. (destaque nosso).
[...]

Na contratação de Serviços de Consultoria cabe seguir o trâmite licitatório em todas as suas etapas, pois se trata de objeto singular e complexo, não podendo ser utilizada mediante adesão a Ata de Registro de Preço. A utilização dessa prerrogativa não pode configurar fuga ao devido processo licitatório. Do mesmo modo, a valorização da eficiência e agilidade processual não pode violar o processo licitatório.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a TCB apresentou o seguinte esclarecimento:

A Nota de Auditoria 04/2013 relata, sob sua ótica, a impossibilidade de Registro de Preços (SRP) para contratação de serviço de “consultoria” por não se enquadrar nas situações previstas no Decreto nº 3931/2001, que à época da adesão regulamentava o SRP (**atualmente revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23/01/2013**).

Relata a nota que, serviços de consultoria não se enquadram nos serviços comuns visto que o objeto pretendido de mapeamento de processos não podem ser considerados simples e comuns, ante as particularidades de cada empresa. Acrescenta que o mapeamento de processos organizacionais é serviço único, não passível de repetição o que fere uma das principais características do SRP, qual seja a padronização dos itens a serem adquiridos e contratados.

Ao contrário do entendimento explicitado na Nota de Auditoria nº 04/2013, o objeto contratado via SRP, qual seja, consultoria para mapeamento, revisão e estabelecimento de novos processos organizacionais são passíveis de adequação e padronização sendo considerados serviços comuns.

Atualmente mostram-se fictícios antigos conceitos que diziam que serviços de tecnologia de informação, por sua gênese de atividade intelectual, não eram passíveis de serem tidos como serviços comuns e por consequência impassíveis de padronização.

Tal possibilidade tomou-se cristalina com a edição do Decreto nº 7174/2010, que regulamentou a contratação de serviços de informática pela Administração Pública Federal e previu em seu artigo 9º §1º e 2º, in verbis:

“Art. 9º Para contratação de bens e serviços de informática e automação, deverão ser adotados os tipos de licitação “menor preço” ou “técnica e preço”, conforme disciplinado neste Decreto, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação.”

“§1º A licitação do tipo menor preço será exclusiva para a aquisição de bens e serviços de informática e automação considerados comuns, na forma do parágrafo único do art.1º da Lei nº 10.520, de 2002, e **deverá ser realizada na modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.**”

“§ 2º Será considerado comum o bem ou serviço cuja especificação estabelecer padrão objetivo de desempenho e qualidade e for capaz de ser atendida por vários fornecedores, ainda que existam outras soluções disponíveis no mercado.”





Ao que se verifica, o conceito de serviço comum não está atrelado a intelectualidade de sua produção ou a particularidade de cada empresa, mas sim, a possibilidade de estabelecimento de padrões objetivos de desempenho e qualidade e ainda a sua capacidade de ser atendida por vários fornecedores, como é o caso dos autos, haja vista a existência de várias cotações (fls. 249/262) evidenciando a objetividade do produto/serviço a ser prestado e sua possibilidade de prestação por vários fornecedores no mercado.

E esse é o entendimento atualmente difundido, relativamente a prestação de serviços comuns de tecnologia de informação, senão vejamos:

Ocorre que “bem e serviço comum” não é o oposto de “bem e serviço complexo”. Bem e serviços comuns, segundo o art. 1º § 1º da Lei nº 10.520/02 são aqueles cujos padrões desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizados no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não (Acórdão 237/2009 – TCU).

“Ainda que os serviços objeto de licitação possam sugerir, a priori, certa complexidade, não há óbices para sejam enquadrados como serviços comuns, eis que pautados em especificações usuais de mercado e detentores de padrões objetivamente definidos no edital” (Acórdão nº 188/2010 Plenário TCU).

“ A utilização da modalidade pregão é possível, nos termos da Lei nº 10.520/2002 sempre que o objeto da contratação for padronizável e disponível no mercado, independentemente de sua complexidade. (2.172/2008 – TCU).

“Apesar de algumas discussões doutrinárias acerca de ser ou não possível adquirir bens e serviços informática mediante pregão, a jurisprudência do TCU tem assentado que se tais bens ou serviços se enquadram na definição de bens ou serviços comuns podem ser contratados por meio da modalidade pregão. Cito, entre outros, os seguintes precedentes: Acórdãos 740/2004, 1182/2004, 2094/2004, 107/2006, 1114/2006, 1699/2007, 144/2008, 2183/2008 e 2632/2008, todos do Plenário.” (Acórdão 1914/2009 Plenário TCU).

Ainda em relação à utilização do SPR para contratação de serviços de consultoria em Tecnologia da Informação é entendimento expresso no Guia de Gestão de processos de Governo, elaborado pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, no âmbito dos padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico(e-ping) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização(GESPÚBLICA).

“Para implantar um sistema de Gestão, por exemplo ISO 9001, etc., muitas empresas tem recorrido aos serviços de consultorias, assessorias, auditorias e treinamentos específicos no assunto. Em alguns casos, a contratação de serviços de modelagem de processo tem sido realizada como uma contratação de serviços técnicos especializados, conforme determinação da Lei de Licitações nº 8.666/1993, no artigo 13, que abrangem tanto atividades consultivas e teóricas como os serviços executivos propriamente ditos.”

“Entretanto, considerando que se trata de objeto com padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por meio de especificações usuais de mercado, ou seja, podem ser especificadas a partir de características (desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado por fornecedores, não importando se tais características são complexas ou não, **a modelagem de processos deve**



ser classificada como um serviço comum. Assim, deve ser adquirida meio de pregão, preferencialmente na forma eletrônica”.(pag. 18, grifo nosso)

Relativamente às jurisprudências citadas na Nota de Auditoria nº 04/2013, é de se esclarecer que tais decisões não tem aplicabilidade ao presente processo de contratação, visto que as consultorias envolvidas naquelas decisões referem-se a serviços de engenharia e arquitetura, portanto, serviços de natureza totalmente diferentes de tecnologia de informação, ora debatidos nos autos.

Por fim, o Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 26/2011-TB, que originou a Ata de Registro de Preços nº 31/2011, à qual a TCB procedeu a adesão, ora debatida pela presente Nota de Auditoria, foi objeto de análise específica no TCU, donde se concluiu, por unanimidade, pela sua regularidade e adequação na escolha da modalidade de pregão eletrônico para Sistema de Registro de Preços, conforme voto em anexo do Ministro [REDACTED] no Acordão nº 492/2012, prolatado no processo 032.266/2011-1.

Considerando o teor da Súmula nº 222 do TCU, que informa: “As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sejam acatadas as presentes justificativas, para considerar regular a contratação dos serviços por adesão a ata de registro de Preços nº 31/2011, posto que tratam-se de serviços comuns, nos termos da lei.

Em momento algum foi feita referência que serviços de tecnologia da informação não são serviços comuns, cujo entendimento já está pacificado no âmbito do TCU. A TCB insiste em afirmar que consultoria de mapeamentos de processos organizacionais são serviços de tecnologia da informação, e, portanto, serviços comuns, passíveis de serem contratados mediante adesão ao SRP, o que não o é.

A Ata de Registro de Preços da Telebrás SA tinha como objetivo o mapeamento de seus processos organizacionais e por ser uma empresa de Telecomunicações, seus mapeamentos organizacionais devem ter envolvidos diversos serviços de TI.

Os mapeamentos de processos organizacionais da empresa Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília, transporte urbano de pessoas, não tem nada de tecnologia da informação, mas sim de logística, custos financeiros, administrativos e operacionais e não tem as mesmas características da Telebrás S.A. Eventualmente, algum processo a ser elaborado na TCB poderia até envolver um serviço de TI, como a utilização de um software ou treinamento para utilização de um sistema.

A alegação da empresa de que bens e serviços comuns são aqueles que possam ser definidos por meio de especificações usuais de mercado e que estejam disponibilizados pelo mercado não se enquadra para os serviços de consultorias. Esses serviços precisam ser desenvolvidos para cada empresa de acordo com suas características e particularidades. Não existe um serviço de consultoria pronto que se encaixa perfeitamente em qualquer tipo de





empresa. Portanto, os mapeamentos de processos organizações são desenvolvidos e elaborados de acordo com as peculiaridades de cada empresa.

A empresa vencedora da licitação que originou a Ata de Registro de Preços da Telebrás S.A obteve êxito junto ao TCU, ao alegar que o número de processos, em virtude de sua alta complexidade, não poderia ser definido previamente e que no edital estava previsto o quantitativo máximo de 200 processos. Em razão disso, o Ministro Relator entendeu que haveria o enquadramento no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, mesmo contrariando as alegações da equipe técnica daquele Órgão de que não havia enquadramento para utilização do sistema de Registro de Preços.

Mesmo sendo autorizado o Registro de Preços na empresa Telebrás, conforme Acórdão nº 492/2010, entende-se que os mapeamentos não são iguais tendo-se em conta as características de cada empresa, a complexidade de cada mapeamento, a quantidade de horas a serem despendidas em cada mapeamento/produto, entre outras. A título de exemplo, citamos que se um mapeamento de um determinado processo na Telebrás S.A. levasse uma quantidade de X horas para ser desenvolvido devido à sua complexidade, esse mesmo mapeamento não demandaria a mesma quantidade de horas numa empresa de ônibus.

A adesão ao SRP para contratação de Consultoria/modelagem de processos organizacionais poderia ser admitida, desde que o pagamento dos produtos desenvolvidos fosse por horas de trabalho do especialista.

Causa

Não observância da legislação e jurisprudência da Lei de Licitações que trata de Adesão ao Sistema de Registro de Preços.

Consequência

Adesão ao Sistema de Registro de Preços realizada sem amparo na legislação vigente.

Recomendação

- Abster-se de realizar novas adesões a Atas de Registro de Preços sem a observância dos requisitos obrigatórios constantes do Decreto nº 7.892/2013, que alterou o Decreto nº 3.931/2001.





4.4 - COMPROVAÇÃO INADEQUADA DE VANTAJOSIDADE PARA ADESÃO AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Fato

Embora conste no processo nº 095.000.895/2012, três cotações de preços de empresas do ramo com valores acima do preço registrado na Ata nº 31/2011, não se pode deixar de mencionar que as propostas foram apresentadas apenas com base em ofícios, encaminhados às empresas, em cujo texto era solicitada a apresentação das cotações de preços dos oito itens a seguir:

Item	Unid.	Descrição	Quant.
1	Unid	Estruturação e implantação do escritório de processos	1
2	Unid	Suporte à gestão do escritório de processos	1
3	Unid	Mapeamento da cadeia de valor da organização	1
4	Unid	Suporte à gestão das iniciativas de transformação organizacional pela gestão de processos	50
5	Pacote (5 licenças)	Fornecimento e implantação de solução para automação de gestão de processos	1
6	Grupo	Capacitação para formação de gestor de processo	2
7	Grupo	Capacitação para formação de arquiteto de processo	2
8	Grupo	Capacitação para formação de suporte de TI	1

Ora, o serviço de consultoria para estabelecimento de novos processos organizacionais para a empresa TCB dependeria de uma leitura minuciosa e de avaliação acerca do que seria desenvolvido em cada produto, ou seja, conhecimento prévio do detalhamento de cada item que deveria ter sido fornecido às empresas, para que pudessem elaborar suas propostas. Sem uma descrição pormenorizada do que seria desenvolvido, não seria possível a apresentação de uma proposta.

A título de exemplo, tem-se o mapeamento da cadeia de valor da Telebrás S/A, item 3, que no entendimento da equipe de auditoria requer outros tipos de procedimentos do que os que serão demandados para mapear a cadeia de valor da TCB Ltda. Tal constatação se baseia no fato das empresas possuírem objetivos, tamanhos, características e estruturas organizacionais diferentes, resultando em diagnósticos distintos, ou seja, não haveria justificativa para o pagamento ser o mesmo (R\$54.000,00).

A ausência de Termo de Referência ou de Projeto Básico, por si só, já justificaria a comprovação inadequada de vantajosidade, uma vez que as empresas não sabiam o que de fato deveriam cotar, além da inexistência do detalhamento em planilhas que expressassem todos os custos unitários previsto no inciso II do art. 7º da Lei nº 8.666/1993.





Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Empresa prestou o seguinte esclarecimento:

Relata a Nota de Auditoria nº 04/2013 que, apesar de constar nos autos cotações de empresas do ramo de Tecnologia da Informação, com valores acima do preço registrado na Ata nº 31/2011, a cotação dos serviços dependeria de uma leitura minuciosa e avaliação do que seria desenvolvido em cada produto, ou seja, conhecimento prévio do detalhamento de cada item que deveria ser sido fornecido às empresas.

Porém, tal premissa não se aplica ao presente caso, posto que conforme inferido no item anterior, os serviços de mapeamento de processos organizacionais tratam-se de produtos/serviços que são qualificados como comuns, o que ensejou a realização do pregão eletrônico para Sistema de registro de Preços julgado regular pelo TCU (Súmula 222).

Por serem produtos/serviços comuns seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos e considerados por meio de especificações usuais no mercado. Ou melhor, são produtos/serviços que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) e que são facilmente disponibilizados no mercado pelos fornecedores, não importando a complexidade.

Nesse sentido, os ofícios expedidos visando a realização e recebimento de propostas orçamentárias são suficientes para definição do quantitativo de serviço e estimação de seu custo geral e unitário, não havendo necessidade de descer em minúcias ou detalhamentos, item por item, como infere a Nota de Auditoria.

Vale observar que todas as empresas que receberam o ofício da TCB ofereceram suas propostas (fls. 249/262) donde se estrai de seu conteúdo que a adesão à Ata de Registro de Preços nº 31/2011 mostrou-se mais vantajosa à Administração Pública sobretudo, no que pertine ao bom emprego do erário visando a consecução do interesse público.

O exemplo trazido pela Nota de auditoria também não se mostra adequado visto que, simplesmente não leva em consideração que os produtos/serviços a serem desenvolvidos em tais empresas são objetivamente definidos e considerados por meio de especificações usuais de mercado.

Outrossim, a diferença das contratações está na indefinição prévia do quantitativo de processos a serem mapeados situação esta que foi reconhecida, expressamente, no Acórdão 492/2012 do TCU, como regular e que está delimitada no contrato em seu item 3.1.1. produtos e quantitativos, motivo pelo qual entende-se regulares os orçamentos acostados aos autos, capazes de evidenciar a vantagem da TCB em proceder a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 31/2011.

Por último, estamos à disposição de Vossas Senhorias para prestar os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

O que está em discussão é a regularidade ou irregularidade na comprovação da vantajosidade à Administração, mediante cotação de preços, e não se o serviço é comum ou não.





No ponto anterior, constatou-se que a empresa não elaborou o Termo de Referência para caracterizar o objeto da contratação, documento indispensável seja por licitação normal ou adesão ao Sistema de Registro de Preços (carona), conforme estabelecido pelos Decretos n^{os} 3.931/2001 e 7.892/2012.

A ausência de Termo de Referência já justifica a irregularidade na comprovação de vantajosidade, uma vez que as empresas interessadas não tinham conhecimento do que seria desenvolvido. Portanto, não tinham condições de apresentar propostas com o detalhamento dos unitários de cada produto a ser elaborado.

Um dos itens em questão, da proposta, é o mapeamento da cadeia de valor, que na Telebrás custou R\$54.000,00. Isso não significa que custará os mesmos R\$54.000,00 na TCB. O tempo necessário à elaboração do mapeamento, ou seja, as horas de trabalho dos profissionais especializados, a complexidade das atividades das empresas, os produtos, rotinas e as estruturas organizacionais são diferentes. Por isso, não se pode pagar o mesmo valor por um produto que certamente levará menos tempo para ser executado.

O fato de não existirem custos unitários detalhados nas propostas apresentadas, conforme determina o inciso II, parágrafo 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, é suficiente para comprovar a irregularidade das cotações de preços utilizadas para comprovar a vantajosidade da Adesão ao SRP.

Causa

Propostas de preços sem os quantitativos de custos unitários.

Consequência

Procedimento de adesão ao Sistema de Registro de Preços irregular.

Recomendação

- Observar os dispositivos da Lei de Licitações quanto à obrigatoriedade de detalhamento dos custos unitários dos serviços a serem contratados.





4.5 - TERMO DE REFERÊNCIA COM AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO

Fato

Os autos do processo de nº 095.000.823/2012, revelam a realização de licitação na modalidade Convite para a contratação de consultoria especializada em planejamento e gerenciamento de projetos. Para tanto, foi feito o Convite nº 09/2012, que possui como objeto previsto em seu Termo de Referência a contratação de consultoria especializada em planejamento e gerenciamento de projetos.

O escopo dos trabalhos era o de executar o planejamento e gerenciamento dos projetos relevantes para a TCB, abordando conforme cada demanda, o desenho de mapas mentais e estruturas analíticas, mapeamento e análise de documentação, levantamento de informações, elaboração de planos de ação e planos de projeto, elaboração de diagnósticos, pareceres, indicadores de desempenho, entre outros.

Estão elencados os produtos gerados pela prestação dos serviços, às fls. 04 e 05 dos autos. O valor estimado para tal prestação de serviços é o limite utilizado para a modalidade utilizada, ou seja, R\$80.000,00, e consta à fl. 7, tabela estimativa de valores considerando a entrega de três produtos (eventos), assim distribuídos:

EVENTO	VALOR	PRAZO
Após o recebimento da OS	R\$ 20.000	até 25% do valor total
Apresentação dos planos elaborados, relatórios e mapas mentais consolidados	R\$40.000	até 50% do valor total
Apresentação dos planos elaborados, elaborados e mapas mentais na versão final	R\$20.000	até 25% do valor total

O prazo de execução dos serviços era de no máximo 180 dias e a forma de pagamento era a de R\$ (Homem/hora).

Assim, pode-se constatar que não foi estabelecida para cada evento/produto entregue, a estimativa do quantitativo de homem/horas necessários para a sua realização, como dispõe a Lei das Licitações, em seu art. 7º, § 2º a seguir:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



Desta forma, cabe destacar que os produtos esperados, às fl. 04 e 05 dos autos, deveriam ser mensurados em homem/horas, para uma correta verificação, posterior, dos trabalhos entregues.

Planos de ação, diagnósticos, planos de projeto, relatórios de desempenho e relatórios de status, mapas de processos de planejamento, modelos organizacionais, estruturas analíticas de processos e projetos, pareceres gerenciais, cronogramas, matrizes de comunicação e matrizes de risco são produtos esperados que devem estar quantificados na planilha, em unidade homem/hora, para uma correta valoração do montante total necessário à execução de todo o serviço de consultoria.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno, os dirigentes da Unidade, informaram o que segue transcrito:

[...]
naquele momento, não tínhamos definições precisas dos produtos a serem apresentados, a contratação teve como parâmetro, o custo em homem/hora, estabelecendo apenas o prazo máximo de execução dos serviços de 180 dias.

Acrescentaram ainda o seguinte comentário:

[...]
não tínhamos como estabelecer no Projeto Básico o custo estimado dos serviços a serem demandados, pois naquele momento, os mesmos não estavam devidamente definidos e detalhados.

Destarte, constata-se que esta empresa não considerou os mandamentos legais no que dizem respeito aos estudos preliminares à contratação que embasam serviços demandados e seus quantitativos, e que deveriam constar do Termo de Referência.

Realizar um procedimento licitatório de valor estimado em R\$80.000,00, referindo-se “tão somente ao limite de recursos a serem aplicados”, como noticia a resposta aos nossos questionamentos, permite-nos inferir que a contratação realizada baseou-se no limite da modalidade escolhida, ou seja, convite, algo que não encontra fundamento em lei.

Cabe acrescentar que o processo natural para aquisição de bens e serviços pela Administração Pública começa com um bom estudo preliminar para a determinação dos objetivos e análise do custo-benefício da contratação. Posteriormente, faz-se necessário a elaboração de Projeto Básico contendo todo o detalhamento dos trabalhos com a respectiva planilha de custos. Por fim, escolhe-se a modalidade de licitação, considerando sua compatibilidade com o montante total estimado para a contratação do bem ou serviço.





Causa

Fracionamento da despesa, aumento da despesa pela ausência de planejamento.

Consequência

Ausência de transparência na análise das propostas e possível contratação com valores superiores aos praticados no mercado.

Recomendações:

a) Instruir o setor responsável para a correta mensuração dos serviços demandados no Termo de Referência mediante planilhas de serviços quantificados em homem/hora como determinado pelo citado instrumento;

b) Instruir o setor responsável pela escolha da modalidade licitatória, que apenas o faça, após estarem caracterizados os serviços a serem contratados conforme seu objeto e a respectiva planilha de custos.

4.6 - FRACIONAMENTO DA DESPESA EM CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Fato

Com relação aos autos dos processos nºs 095.000.384/2011 e 095.000.269/2012, 095.000.652/2012, que tratam de contratação de serviços de “agência de viagens, consistindo em reserva, marcação, remarcação, emissão, cancelamento, endosso, entrega e reembolso de bilhetes de passagens aéreas, reserva e emissão de vouchers para a rede hoteleira e reserva e aluguel de veículo no Brasil e exterior e demais serviços correlacionados”, pôde-se verificar que foram realizados três editais na modalidade Convite com valor estimado em R\$ 80.000,00 para cada um deles.

Foi realizado o Convite nº 03/2011, posteriormente, seguiu-se o Convite nº 01/2012 e de forma sucessiva o Convite nº 07/2012, sempre para a aquisição de um mesmo objeto, ou seja, a contratação de serviços de agência de viagens.

A Lei das Licitações em seu art. 23, § 5º, determina expressamente que é vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço.





Sendo assim, constata-se afronta ao dispositivo legal mencionado, uma vez que, para a contratação do mesmo objeto, cujo somatório foi estimado em R\$240.000,00, utilizou-se da modalidade Convite, de forma sucessiva, caracterizando fracionamento, quando a norma dispõe que a modalidade correta para o caso em tela, seria a modalidade de licitação de Tomada de Preços.

O mesmo fato ocorreu em relação à compra de combustível nos termos dos processos n^{os} 095.000.487/2012, 095.000.569/2012, 095.000.643/2012, 095.000.691/2012 e 095.000.764/2012, que tratam de realização de Convite para a aquisição de óleo diesel para atendimento à frota de veículos pertencente à Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília Ltda-TCB, conforme especificação técnica e quantidade descrita a seguir:

Descrição	Especificação	Embalagem	Quant. lts	Estimativa
Óleo Diesel Comum	S1800	Granel	40.000	72.000

Para tal aquisição, neste segundo semestre de 2012, foram realizados cinco convites sucessivos, quais sejam, os de n^{os} 06/2012; 07/2012; 09/2012; 10/2012 e 12/2012, sempre para a mesma quantidade, ou seja, 40.000 litros, em flagrante infração ao dispositivo da Lei n^o 8666/93, no que tange ao art. 23, §2^o, para compras.

§ 2^o Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.(Grifo nosso)

Constatou-se por esta equipe de auditoria, que, nos autos do processo n^o 095.000.487/2012, às fls. 02 e 03, a necessidade constante de consumo de óleo diesel pela TCB, que vem sendo atendida unicamente pela empresa Petrobrás desde a celebração do contrato de n^o 13/1984.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno para tal fracionamento em sucessivos convites, foi informado “que espera-se a conclusão da licitação para o fornecimento de forma contínua de óleo diesel, objeto do processo n^o 095.000.293/2011”.

Entretanto, em todos os convites realizados, a empresa contratada para o fornecimento é a única participante, ou seja, a Petrobrás Distribuidora S/A. Tal fato é decorrente da forma como é processada a isenção de ICMS concedida pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal às distribuidoras de óleo diesel. Consta que as empresas devem recolher o imposto à Fazenda do DF nos prazos legais e só então requerer o reembolso junto ao órgão. O ressar-





cimento é processado num prazo médio de quatro meses, podendo inclusive ser compensado caso a distribuidora tenha algum débito com a Fazenda.

Essa sistemática de operações para o ressarcimento do crédito tributário provoca dificuldades para se ampliar o universo de competidores na modalidade da licitação praticada. Com o quantitativo estimado de consumo para tal modalidade, empresas de pequeno porte não se interessam em vender o combustível arcando com as despesas do imposto até o momento de serem ressarcidas.

Sendo assim, além de ocorrer inequívoco fracionamento da despesa para desviar-se da realização de licitação na modalidade apropriada, o certame está sendo realizado de modo que somente uma única empresa se apresente para a competição, no caso, a Petrobrás Distribuidora S/A.

Em resposta aos questionamentos do controle interno foi emitida a Nota de Auditoria nº 01/2012, cujo item 2 questiona o procedimento adotado pela Sociedade de Transportes Coletivos. A resposta apresentada pela Unidade se restringiu à contratação de agências de viagens, e, procura validar esse comportamento no contexto da imprevisibilidade de demanda de viagens.

Sobre esta justificativa não é possível concordar, uma vez que todo órgão tem que prever os gastos necessários para realizar esse tipo de despesa e, para tanto, faz-se imperioso um planejamento dos quantitativos referentes a cada tipo de gasto. Trata-se da própria leitura dos princípios da indisponibilidade dos bens públicos e da legalidade. O administrador está, todo o tempo, sob os ditames da lei. Destarte, não há liberdade pessoal. O planejamento é a base para uma boa e adequada estimativa de preços. Com a planilha estimativa dos gastos passa-se para a etapa posterior da licitação e por fim da contratação dos serviços e bens.

Causa

Ausência de planejamento.

Consequência

Aumento da despesa pública, ineficiência na contratação pública.

Recomendação

- Realizar aquisições adotando a modalidade de licitação compatível com o planejamento anual das despesas, principalmente, quando se tratar do mesmo objeto, seja de





fornecimento de óleo diesel ou de contratação de agência de viagens para os serviços elencados.

4.7 - COMPROVAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FISCAL COM DATA VENCIDA

Fato

O Processo nº 095.00823/2012 versa sobre a contratação de consultoria especializada em planejamento e gerenciamento de projetos.

Foi firmado o termo Contratual, em 05/12/2012, com empresa X25 Informática, Comércio e treinamento LTDA, inscrita no CNPJ nº 04.559.205/0001-62, no valor de R\$80.000,00. À fl.241 dos autos foi apresentada a Nota Fiscal nº 1933 no valor de R\$19.750,00, relativa ao primeiro plano de ação proposto pelo Contrato nº 35/2012. A Lei nº 8.666/93, art.55, inciso XIII e também o Decreto nº 32.598/2010, art.63, § 1º, estipulam que, para o pagamento das Notas Fiscais emitidas é necessária a verificação da regularidade da empresa contratada nos âmbitos da Fazenda Pública do Distrito Federal, INSS, FGTS e Fazenda Pública Federal. São as condições de habilitação fiscal que devem ser mantidas durante todo o período da execução contratual.

Constatou-se que o Certificado de Regularidade da empresa contratada, X25 Informática, Comércio e Treinamento Ltda., à época de seu pagamento, estava com a Certidão de FGTS, à fl. 154 deste processo, com data de validade vencida desde 04/12/2012.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno mediante a Nota de Auditoria nº 03/2013, ratificou-se tal constatação.

Causa

Ausência de controle ou controle inadequado.

Consequência

Processo de pagamento sem as comprovações exigidas pela legislação.

Recomendação

- Instruir o setor responsável da necessidade de verificação de regularidade fiscal da empresa contratada à época dos pagamentos contratuais, com a competente Certidão





Fiscal junto ao INSS, FGTS, Fazenda Pública do Distrito Federal e Federal que deverá estar rigorosamente dentro do prazo, condição “*sine qua non*” para seu efetivo pagamento.

4.8 – PREÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULO ACIMA DOS PRATICADOS NO MERCADO

Fato

Foi realizado o Convite nº 03/2011-TCB para o qual não foi elaborada a planilha estimativa dos preços nem a definição dos veículos a serem locados. O valor global estimado deste Convite foi de R\$80.000,00.

A empresa vencedora apresentou o maior percentual de desconto para efetuar tais serviços. Foi então assinado o Contrato nº 15/2011 com a empresa Money Turismo Ltda, inscrita no CNPJ nº 37.979.739/0001-05.

Foi constatada pela equipe de auditoria, a emissão de duplicata à fl. 143 dos autos do processo, no valor de R\$2.520,00, referente à locação de três diárias de Van com motorista, sem nenhuma outra especificação, como por exemplo, de quantos lugares, tipo do veículo locado, nem ano/modelo.

Sendo assim, foi emitida a Ordem Bancária neste valor, constante à fl. 146 do mesmo processo, referenciada pelo número 2011OB01766.

Esta equipe de auditoria realizou uma pesquisa da existência de Atas de Registro de Preços, a de nº 001/2011, do Estado do Rio de Janeiro, para cotação de preços de locação de Van Ducato, para 15 lugares, com motorista e ar-condicionado, ao preço de R\$4.518,00 para utilização durante um mês.

Pelo Termo de Referência constante às fls. 04 a 07 dos autos do Processo, temos apontado o seguinte:

Efetuar cotações, antes da emissão do bilhete de passagem da reserva e emissão de voucher na rede hoteleira e / ou reserva de veículos no Brasil e no exterior.
Repassar à TCB os descontos promocionais concedidos pelas companhias aéreas, rede hoteleira e locadoras de automóveis.

Entretanto, constata-se pelos autos que não foi feita pesquisa de mercado para a locação da Van com o respectivo motorista contrariando assim, o disposto na Carta-Convite.





Em resposta aos questionamentos do Controle Interno sobre o ponto em tela foi emitida uma Nota de Auditoria nº 01/2012, na qual em seu item 01 questiona-se a ausência das cotações para a locação em tela pela própria empresa contratada.

A resposta foi que a empresa teve dificuldades em encontrar outras locadoras que tivessem veículos disponíveis à época, para a locomoção de uma comitiva de empresários provenientes da China que vieram a Brasília no dia 12/12/2011. O e-mail da empresa em resposta continha as seguintes informações:

Van Renault Master ano 2011 completa com bancos de couro e capacidade de até 14 pessoas. Diária de até 10 horas ou fração, com franquias de 100 km:
R\$ 840,00 – cada diária
R\$ 84,00 – cada hora extra
R\$ 6,00 – cada KM extra
(Data do e-mail em 09 de dezembro de 2011)

Foi então realizada, por esta equipe de auditoria, uma pesquisa local de preços, como por exemplo, à empresa S3 TUR, cuja diária de uma VAN DUCATO para 15 lugares, completa, com motorista, ano 2011/2012, apresentou o preço de locação R\$250,00/dia, no formato de 10 horas e 100 Km e R\$1,50 para cada km adicional rodado.

Foi pago por três dias o valor de R\$2.520,00. Destarte, conclui-se que foram pagos 236% a mais em relação à cotação de preço da empresa S3 TUR, sem que estivesse justificado nos autos, tal diferença. Sendo assim, constatou-se um sobrepreço no pagamento realizado para a locação de tal veículo.

Causa

Urgência na contratação da locação de Van.

Consequência

Aumento da despesa pública.

Recomendações:

- a) Instruir ao gestor do contrato sobre a necessidade de obediência ao Termo de Referência;
- b) Abertura do devido Procedimento Apuratório para a verificação dos fatos e responsáveis.





4.9 - VALOR DA DISPENSA DE LICITAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO

Fato

Trata o processo nº 095.000.013/2012 de contratação direta, mediante dispensa de licitação, para aquisição de diversos itens ou serviços necessários ao desempenho da atividade da empresa, no período de janeiro e fevereiro de 2012, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESCRIÇÃO DO ITEM	VALOR
Pagamento taxa FUNPCDF	79,22
Pagamento taxa FUNPCDF	132,06
Carimbos	222,00
Carimbos	144,00
Folders, Panfletos e adesivos	14.230,00
Confecção de Chaves	224,00
Despesas Cartorárias	53,06
Alinhamento e Balanceamento Rodas	120,00
Serviços Xerográficos copiar plantas	48,60
Recuperação Turbina de Motor de ônibus	1.380,00
Recuperação Turbina de Motor de ônibus	1.420,00
Confecção de Carimbos	32,00
Recuperação Turbina de Motor de ônibus	1.050,00
Confecção de Cartões de Visita	640,00
Manutenção e revisão Poço artesiano	1.520,00
Confecção de formulários de Notas Fiscais	497,00
Instalação de Películas automóveis TCB	120,00
Confecção de Cartões de Visita	640,00
Despesas Cartorárias	53,80
Confecção de Chaves	88,00
Despesas com Certificação Digital	1.175,00
Despesas Cartorárias	53,06
Despesas com conserto de Maq. Fotocopiadora	390,00
Total	24.311,80

A dispensa de licitação para compras e serviços, exceto obras e serviços de engenharia, prevista no art. 24 da Lei nº 8.666/93 é de 10% do valor previsto na alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei de Licitações. Entretanto, em se tratando de empresa pública, esse



percentual foi fixado pela mesma Lei em 20%, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 24. Portanto, o teto para as dispensas de licitação aplicável à TCB é de R\$16.000,00.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a TCB informou que no período de janeiro e fevereiro de 2012, a documentação relativa às compras (pedido de compras, pesquisa de preços, certidões, notas, faturas e outros documentos) era juntada a um processo administrativo autuado para abrigar as compras de um período.

Contudo, a partir de meados do mês de maio/2012, nos termos do memorando Circular nº 22/2012-PRESI/TCB, de 11/05/12, foi determinado que fosse autuado um processo específico para cada compra ou contratação de serviço.

A empresa enfatiza que apesar de as compras dos meses de janeiro e fevereiro de 2012 serem inseridas num único processo, não há caracterização de que houve descumprimento do limite estabelecido para dispensa de licitação, pois as compras se referem a diversos tipos de materiais e serviços, adquiridos em várias empresas e, em nenhuma hipótese, poderiam ser agrupados num único pedido de compras.

A empresa informou, ainda, que está regulamentando, por meio de Instrução Normativa, a concessão de Suprimentos de Fundos para amparar a realização das despesas de pequenos valores e de pronto pagamento.

Outra constatação de extrapolação do teto também pode ser verificada no processo nº 095.000.384/2012 que versa sobre a autorização de adiantamento para o Sr. [REDACTED], o qual foi convidado pelo Governador do Distrito Federal para a Missão Internacional às cidades de Dubai, Cingapura, Iskandar, Xangai, Munique e Brescia no período de 13 a 29 de julho de 2012.

Segundo justificado, o objetivo era o de atrair investimentos estrangeiros para Brasília, visitar os centros tecnológicos e financeiros de referência internacional e estreitar as relações com os governos dos países visitados, bem como o de promover o turismo e divulgar Brasília, como um importante polo para investimentos internacionais.

Para tanto, foi feito um adiantamento no valor de R\$30.000,00 ao Sr. Presidente para o custeio das referidas despesas com alimentação e hospedagem.

Cabe ressaltar, que a empresa não possui regulamentação interna para a concessão desse tipo de adiantamento, que poderia ser feita à conta de suprimento de fundos até o limite de R\$16.000,00, conforme disposto no art. 24, § Único da Lei de Licitações. Sendo assim, configura-se afronta aos dispositivos da lei concernente a tal assunto.





Em resposta aos questionamentos do controle interno mediante a Nota de Auditoria nº 02/2012, solicitou-se justificativas do valor do adiantamento feito em desconformidade com o valor máximo para a dispensa de licitação.

A resposta foi no sentido de explicitar o já exposto, ou seja, para fazer face às despesas relativas à viagem internacional realizada em julho de 2012 com o Governador do Distrito Federal. Afirmaram também, sobre a regulamentação do Suprimento de Fundos que está em andamento e que “será então estabelecido o limite das despesas as situações excepcionais que podem ensejar valores superiores”.

Sendo assim, constata-se a irregularidade discorrida em tela.

Causa

Ausência de controle ou controle inadequado.

Consequência

Procedimento de licitação irregular.

Recomendações:

a) Orientar os empregados dos setoriais envolvidos com as contratações, sobre a necessidade de observar os limites para as dispensas de licitações fixadas pela Lei nº 8.666/1993;

b) Estabelecer normas internas para concessão de diárias, passagens, hospedagem e outras despesas no País e no exterior para os empregados e dirigentes da Unidade.

5 - GESTÃO CONTÁBIL

5.1 - BAIXA CONTÁBIL DE VALORES IRRECUPERÁVEIS

Fato

Na análise da conta nº 112199900 - Outros Créditos a Receber – constatou-se a existência de valores contabilizados desde 31/12/99 sem a devida atualização, conforme demonstrado a seguir:





Devedor	Valor Inicial(R\$)	Valor Contabiliza- do(R\$)	Última atuali- zação
[REDACTED]	15.025,00	16.635,21	31.12.99
[REDACTED]	2.629,30	2.863,71	31.12.99
[REDACTED]	1.600,00*	577,00	não foi atualiza- do

* O débito deveria ser liquidado em 32 parcelas de 50,00 cada. A partir de 2004 o devedor deixou de pagar as parcelas e o valor remanescente não foi atualizado.

A não atualização decorreu do princípio da prudência, em não aumentar os ativos de difícil recuperação ou recebimento, de forma a não impactar as demonstrações contábeis com créditos de liquidação duvidosa.

Esses créditos estão sendo cobrados judicialmente, mas em virtude da inexistência de bens em nomes dos devedores, não se vislumbra a possibilidade de recuperação ou recebimento, nem mesmo a longo prazo.

De acordo com o disposto no art. 340, incisos I e II do Decreto nº 3.000/1999, que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, os créditos vencidos e sem garantia podem ser baixados.

Assim, com base na legislação supra, entende-se que essa Empresa poderia efetuar a baixa contábil dos créditos supostamente irrecuperáveis que estão impactando as Demonstrações Contábeis da entidade, no sentido de que esses valores não entrarão no caixa da empresa. Portanto, são créditos fictícios.

No futuro, caso algum valor baixado seja recebido, a Empresa faria a contabilização conforme determinam os arts. 341 e 343 do mesmo Decreto que tratam do registro contábil das perdas e dos créditos recuperados.

Causa

Não observância da legislação que regulamenta o registro de créditos vencidos na contabilidade – Decreto nº 3.000/1999.

Consequência

Manter registrados na contabilidade da empresa valores irrecuperáveis.





Recomendação

- Submeter à apreciação da Diretoria Colegiada a baixa dos créditos vencidos e de difícil recuperação, registrados em nome de [REDACTED], desde que mantidas as cobranças judiciais e administrativas.

5.2 - CONTABILIZAÇÃO E LANÇAMENTO INADEQUADO DE ADIANTAMENTO DE NUMERÁRIO

Fato

O Processo nº 095.000.384/2012 foi autuado para a concessão de adiantamento a servidor, realizado mediante a Nota de Empenho 2012NE00677 no valor de R\$ 30.000,00. São referentes às despesas durante viagem internacional do Senhor Diretor - Presidente da TCB, autorizada pelo Excelentíssimo Governador do Distrito Federal, conforme Ofício nº 171/2012-Assessoria Internacional. A Missão Empresarial aconteceu entre os dias 13 a 29 de julho de 2012.

Na Nota de Lançamento 2012NL02045, no valor R\$ 30.000,00, foi feita a seguinte observação: “Valor adiantamento para custear despesas durante viagem internacional com a comitiva do Excelentíssimo Senhor Governador do DF”.

A conta apresentada tem classificação ‘Fornecedores de Serviços’. Ora, cabe informar que efetuando o registro nessa conta contábil, o Departamento responsável não reproduz os fatos de forma fidedigna, ferindo o princípio da oportunidade. Tal princípio refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Para fazer face a esse tipo de despesa, com diárias e alimentação dispendidas em viagens, utiliza-se o Suprimento de Fundos, que aliás não encontra-se instituído nesta Empresa. A Nota Técnica nº 004/2012-COPROT/SUCON/SEF do Distrito Federal orienta no SIGGO-Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF, a função no módulo de Suprimentos de Fundos para a reclassificação das despesas incorridas por este especial regime de adiantamento.

Questionou-se a Unidade sobre o registro inadequado do adiantamento discorrido em tela. Foi então respondido que foi determinado à Diretoria Administrativa e Financeira desta Empresa, pelo Memorando de nº 059/2012-PRES/TCB, a elaboração da minuta de Instrução Normativa, com o propósito de regulamentar os procedimentos internos, aplicáveis à concessão de Suprimentos de Fundos, estabelecendo prazos de prestação de contas, classifi-



cação das despesas a serem realizadas e demais procedimentos/orientações estabelecidas pela Nota Técnica nº 004/2012-COPROT/SUCON/SEF.

Causa

Desconhecimento da classificação contábil para o lançamento de despesas de adiantamento.

Consequência

Não representação dos fatos de forma fidedigna ao registro contábil.

Recomendação

- Classificar as referidas despesas, a serem realizadas mediante o regime de Suprimento de Fundos, consoante a Nota Técnica nº 004/2012-COPROT/SUCON/SEF, bem como efetuar as respectivas contabilizações correspondentes.

6 - CONTROLE DA GESTÃO

6.1 - DILIGÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DF, SINDICÂNCIAS E TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno, a empresa informou que no exercício de 2012 não recebeu nenhuma diligência do TCDF ou da Controladoria-Geral da STC/DF.

Já em relação aos Processos Administrativos Disciplinares, Sindicâncias e Tomada de Contas Especiais, a Empresa informou que todos os processos instaurados nos exercícios de 2011 e 2012 foram concluídos, conforme demonstrado a seguir:

- 095.000.306/2011 – Sindicância aberta em 2011 e concluída em 2012
- 095.000.192/2012 – Sindicância aberta e concluída em 2012
- 095.000.196/2011 – TCE aberta em 2011 e concluída em 2012
- 095.000.370/2011 – TCE aberta em 2011 e concluída em 2012.





6.2 - ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DA PCA-2011

Constatou-se durante os trabalhos de campo da equipe de auditoria que as recomendações constantes do Relatório de Auditoria referente à Prestação de Contas Anual do exercício de 2011, foram cumpridas.

7 – ROL DE RESPONSÁVEIS PELA ENTIDADE

Foram responsáveis pela administração da Unidade, no exercício 2012, os gestores relacionados a seguir:

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO
[REDACTED]	***.866.871-**	Diretor-Presidente	01/01 a 31/12/12
[REDACTED]	***.518.861-**	Diretor Técnico	01/01 a 31/12/12
[REDACTED]	***.385.847-**	Diretor Adm. Financeiro	01/01 a 31/12/12

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO CONTÁBIL	5.1	Falhas Formais
GESTÃO CONTÁBIL	5.2	Falhas Médias
GESTÃO DE PESSOAL	3.2	Falhas Formais
GESTÃO DE PESSOAL	3.1	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIM. DE BENS E SERVIÇOS	4.4 e 4.8	Falhas Formais
GESTÃO DE SUPRIM. DE BENS E SERVIÇOS	4.1, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.9	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	2.1	Falhas Médias

Brasília (DF), 24 de janeiro de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

