TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO
Av. Gov. Agamenon Magalhães, 1.160 - Bairro Graças - CEP 52010904 - Recife - PE

RELATÓRIO

Direito Administrativo. Plano de Ação 2019. Avaliação da Gestão de Compras e Contratações. Instrução Normativa TRE/PE n.º 14/2017. Lei n.º 8.666/93.

Interessado: Presidência, Diretoria-Geral, Secretaria de Administração e Asplan.

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO N.º 1/2019/SCI

Em cumprimento ao Plano de Ação da Secretaria de Controle Interno – SCI para o exercício de 2019, divulgado através do Memorando TRE/PE n.º 3483/2018/SCI (0779039), SEI nº 0042890-03.2018.6.17.8000, apresentamos o Relatório de Acompanhamento contendo a avaliação da gestão de compras e contratações.

O objetivo geral dessa ação foi verificar a regularidade dos processos licitatórios, visando comprovar a legalidade, a economicidade e a eficiência dos atos administrativos. Os trabalhos foram realizados no período de janeiro a abril. Foram selecionados para análise os processos finalizados ou que necessitaram de repetição.

O levantamento dos processos licitatórios do ano de 2018 foi realizado com base na Planilha gentilmente cedida pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, que conta com 73 processos, já considerando as repetições. Destes, foram analisados 26 (vinte e seis), o que representa 35,6% do total, conforme amostra em anexo 0912103.

1. Dimensões da nova Administração Públicas: os desafios da modernidade.

A antiga Administração Pública na qual imperava a burocracia e a realização apenas

das funções definidas em regulamento, não se justifica mais. A globalização e a disseminação quase instantânea das informações expôs uma máquina administrativa cara e ineficiente, ao mesmo tempo em que evidenciou modelos inspirados em paradigmas privados de gestão. Em tempos de escassez de recursos, como o que estamos vivendo, os modelos de gerenciamento que fazem “muito com pouco” tornaram-se referência.

Diante dos novos desafios, novas soluções surgiram. Termos como Governança e Gestão de Riscos se alastraram pelo mundo corporativo. O antigo modelo de hierarquia e burocratização das atividades necessitou ser superado e substituído por soluções criativas, com baixo custo. Nessa linha de entendimento, MARINI[1] explica que:

> Os resultados esperados da Administração Pública podem ser dimensionados em três aspectos: eficiência, eficácia e efetividade. Eficiência caracteriza-se como a relação entre produtos gerados (*outputs*) e os insumos empregados na busca de melhor desempenho dos processos, atividades e projetos com relação ao custo envolvido e ao tempo destinado, a medir o esforço de transformação; eficácia é compreendida como as especificações dos produtos (*output*), isto é, a quantidade e a qualidade dos produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização), a ser envolvida por critérios de excelência e influenciada pela eficiência da organização; efetividade caracteriza-se pelos impactos gerados por produtos, processos ou projetos, a relacionar o impacto previstos e o realizado, bem como analisar os resultados alcançados.

Como vimos, o novo modelo coaduna eficiência, eficácia e efetividade, tudo isso de forma controlada e monitorada, visando o alcance dos resultados propostos pela Administração Pública e almejados pela sociedade.

A par disso, trazendo para a realidade das nossas contratações, temos que algumas diretrizes devem ser incorporadas na busca da modernização da engrenagem pública. Conceitos como governança, controle e riscos devem permear toda a atividade envolvida nas contratações.

Ao tratar do tema governança no âmbito das aquisições, O TCU, no Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário, esclarece que a governança das aquisições tem por objetivo:

- Alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- Assegurar a utilização eficiente de recursos;
- Otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos;

- Mitigar riscos nas aquisições;
- Auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições;
- Assegurar o cumprimento dos papeis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição.

A busca pelo menor preço cedeu espaço para a busca por resultados, sempre considerando os benefícios **sociais**, recursos **ambientais,** mas sem esquecer os benefícios **econômicos**. Segundo Zannoni[2]:

> (...) a Administração Pública poderá solicitar a **certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação**, inclusive sob o aspecto ambiental, por qualquer instituição oficial competente ou por entidade credenciada (art. 7, III). Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, é possível o estabelecimento de remuneração variável vinculada ao **desempenho da contratada**, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega (art. 10). Na fase de habilitação, podem ser exigidos **requisitos de sustentabilidade ambiental**, na forma da legislação aplicável (art. 14, parágrafo único, II). Por fim, no julgamento pelo menor preço ou maior desconto, deverá ser considerado o menor dispêndio para a Administração Pública: **os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores**, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento (art. 19, §1º). (negrito nosso)

Ou seja, o menor preço continua relevante, todavia exigências de desempenho, requisitos de sustentabilidade, custos sociais e outros devem ser considerados no julgamento de uma contratação.

Diante desses novos desafios, torna-se imprescindível que a Administração conte com gestores públicos competentes e comprometidos para cumprir adequadamente suas novas funções. Matias-Pereira ensina que:

> Esse novo gestor público precisa reunir diversas características e qualidades, como, por exemplo, habilidades, competências e capacidade de inovar, apoiadas no planejamento estratégico da organização; capacidade de liderança; controle e transparência das atividades e ações sob sua responsabilidade. Isso

> exige que ele utilize corretamente o instrumental teórico e prático disponível no campo da administração pública, tenha uma visão sistêmica da estrutura da organização, atuando de forma proativa, criativa e inovadora.[3]

O TCU nos Acórdãos 2622/2015 – Plenário e 2831/2015 – Plenário aborda o tema Capacitação dos Gestores, nos seguintes termos:

> Acórdão 2831/2015 – P
>
> (…)
>
> 130. No mecanismo controle, este trabalho avaliou as seguintes práticas:
>
> a) Existem diretrizes para gestão de risco das aquisições, os gestores são capacitados para realizar gestão de risco das aquisições e essa gestão é realizada;
>
> (…)
>
> 140. Recomendar ao STJ que:
>
> a) estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
>
> b) capacite os gestores para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;
>
> (…).

Percebe-se, portanto, a necessidade de treinamentos periódicos dos gestores na área de riscos e governança das aquisições, dado que:

> a carreira do servidor público, notadamente da sua forma de atuação, necessita estar em sintonia com a missão da organização na qual trabalha, o que exige um processo intenso de reflexão e atualização por parte do mesmo. No contexto da nova administração pública – orientada para a boa governança, transparência e ética —, é crescente a busca por gestores públicos qualificados (...).[4]

Recomendação 1: Recomenda-se à Alta Administração que inclua no Plano Anual de Capacitação periodicamente treinamentos em governança, gestão riscos e controles, com todos os setores vinculados à área de aquisições, na esteira da recomendação do TCU ao STJ no Acórdão nº 2831/2015.

2. Trâmite das licitações: extrapolação de prazos.

Da análise realizada, verificou-se na amostra selecionada um número considerável de procedimentos licitatórios que extrapolam os prazos previstos nos Requerimento de Contratação-RC e Documento de Oficialização da Demanda - DOD para entrega da solução demandada pela Administração, demonstrando falha na fase de planejamento da contratação ou no trâmite do procedimento.

Não foge ao conhecimento desta Unidade de Controle que o tempo necessário para conclusão de uma licitação e formalização de um contrato em geral não é curto, razão pela qual representa um fator de suma importância na realização de um processo de compra satisfatório.

Neste sentido, ao planejar a contratação, inexoravelmente se deve atentar para o prazo suportável para o atendimento da demanda, prevendo o tempo necessário para se licitar e contratar com antecedência de acordo com a complexidade do objeto, bem como, quando for o caso, o término do atual contrato, a fim de evitar solução de continuidade e eventual prejuízo à Administração.

Vale salientar que prorrogações de contratos cuja manutenção já não se apresentam mais vantajosas e contratações emergenciais (art. 24, inciso IV da Lei 8.666/90), em decorrência de falha ou ausência de planejamento, são vistos com ressalvas pela jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União e podem ensejar a responsabilização dos gestores (Acórdãos 285/2010 e 1022/2013 – Plenário).

Nesse contexto, da amostra de licitações selecionada para o presente trabalho, verificou-se que, dos 26 (vinte e seis) processos de licitação, **14 (quatorze) foram concluídos após a previsão inicial prevista no RC ou ainda estão em andamento (conforme levantamento constante no Anexo I)**. Registre-se que 05 (cinco) RCs não consignaram informação quanto a previsão de entrega da solução da demanda.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Diretoria-Geral expeça orientação, em 30 dias, às unidades envolvidas no processamento das contratações para que controlem o termo final dos contratos e promovam licitações com antecedência, bem como, ao realizarem o planejamento, registrem no RC prazos viáveis suportáveis pela Administração para entrega do objeto, a fim de subsidiar efetivamente o gerenciamento dos riscos da contratação, e ainda, durante o trâmite do procedimento de contratação monitore os prazos das atividades.

3. Falha na definição do objeto da Contratação e importância da qualidade da informação.

O objeto da licitação precisa ser especificado de forma clara e objetiva a fim de que os licitantes possam atender fielmente ao almejado pelo Poder Público. Faz-se mister também a definição precisa, clara e inequívoca do objeto para que os demais entes da própria Administração Pública, que não estejam diretamente envolvidos na redação do termo de referência, projeto básico e

edital, possam entendê-lo e ter ali os elementos que precisarem.

Podemos citar como exemplo os SEIs n.ºs 0033956-90.2017.6.17.8000 (Reposição de estoque para itens de livraria, inclusive eleições 2018), 0044051-82.2017.6.17.8000 (Aquisição de mesas retangulares em MDF, cadeiras fixas brancas e paletes) e 0019763-70.2017.6.17.8000 (Aquisição de Cartucho para a Impressora de Cartão de Acesso/Crachá, marca FARGO, modelo HDP5600). Nesses exemplos, os Termos de Referência e os estudos preliminares apresentam vários subitens sem preenchimento, apenas com a assinalação de "não se aplica", sem a devida fundamentação/explicação da razão da não aplicabilidade.

Essas deficiências nas informações iniciais repercutem durante todo o processo, causando atrasos e retrabalho, porque não contem o aprofundamento necessário. Não raras vezes, processos já em fase adiantada são sobrestados e retornam a fases ultrapassadas para complemento das informações.

Ficou evidenciada a dificuldade da área requisitante, responsável pela definição do objeto, em atender certos requisitos mínimos para a correta definição do bem ou serviço a ser contratado, o que interferirá na escolha da proposta mais vantajosa.

O êxito do procedimento licitatório está diretamente associado ao planejamento de sua fase interna, na qual se define o objeto e todos os aspectos fundamentais devem ser contemplados de modo a não ensejar dúvidas.

Marçal Justen Filho, ao tratar deste requisito, esclarece que:

> (…) o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração.

Como orientação para boa prática, transcrevemos abaixo 5 (cinco) dicas para elaborar um bom termo de referência;

> O Termo de Referência é o documento que condensa as principais informações da fase interna da licitação e, por isso, deve ser construído com cuidado e atenção, já que seus dados servem de espelho para elaboração do edital e contrato administrativo.
>
> Apresentamos, a seguir, algumas dicas para elaborar esse documento com excelência:

1 – Especificação do objeto

A especificação do objeto é um dos elementos mais sensíveis do TR. De acordo com a Súmula 177 do TCU "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão". Dessa feita, o agente público deve evitar descrições que deixem dúvidas para Administração e licitantes, bem como que sejam excessivas, irrelevantes e desnecessárias.

(...)

2 – Fundamentação adequada do pedido

Mais um ponto importante do TR diz respeito a necessidade de fundamentação adequada do pedido. Muitas vezes essa informação é esquecida ou desprezada, sendo comumente utilizada a expressão "atender ao interesse público", como justificativa da contratação. É consabido que o setor responsável pelo pedido deve indicar, previamente, nos autos dos procedimentos licitatórios, os motivos e fundamentos da necessidade de realização do objeto das licitações. Assim, recomendamos que a unidade administrativa desnude as razões pelas quais o bem ou serviço deve ser contratado e se debruce na construção dessa informação.

3 – Prospecção de consumo

No caso de tratar de despesas rotineiras, uma boa prática de gestão é realizar a prospecção dos registros de consumo dos materiais ao longo de períodos de tempo determinados, demonstrando em que se pauta a demanda do órgão. Com efeito, há que se fazer sempre avaliação da adequação da demanda com a necessidade posta, a fim de evitar, o que comumente ocorre, que é a dissintonia entre a necessidade e o objeto, consubstanciando em desperdício para a unidade administrativa. Enfim, o setor responsável pelo pedido deve estampar os elementos que justificam a necessidade da contratação e do quantitativo solicitado.

4 – Especificação de objetivo divisível

Outro aspecto que merece uma análise aprofundada diz respeito à especificação de objeto divisível. De acordo com a súmula 247 do TCU, "é obrigatória a adjudicação por item, e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras,

serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequarem a essa divisibilidade".

Aliás, o PL n° 6.814/17, prevê no art. 36, § 2º, que na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, devem ser considerados:

a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

o aproveitamento das particularidades do mercado local, visando à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade;

o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Já o § 3º do PL prescreve que o parcelamento não será adotado quando:

1- a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do mesmo item do mesmo fornecedor;

2- o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

3- o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Essas orientações evidenciam que nas contratações de objetos divisíveis a regra geral é que a contratação seja feita por item, a fim de propiciar a ampla participação de interessados e seleção da proposta mais vantajosa. A contratação por lote ou preço global deve ser vista como medida excepcional, que necessita de robusta motivação (Acórdão n° 2901/16 – Plenário, TCU)

Ainda, com relação à especificação do objeto, merece destacar que a indicação de marca foi relativizada, pois é possível admiti-la como forma ou parâmetro de qualidade, desde que seguida, necessariamente, das expressões "ou equivalente" e "ou de melhor qualidade".

Mais uma vez, cumpre informar que o PL n° 6.814/17, acolheu essa orientação, tanto é que prevê no seu art. 37, § 4º, que no caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente indicar marca ou modelo, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

I – em decorrência da necessidade de padronização do

objeto;

II – em razão da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;

III – quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor for o único capaz de atender às necessidades da contratante;

IV – quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir apenas como referência.

Por fim, é essencial que na definição do objeto se faça a adequação da necessidade aos novos parâmetros de sustentabilidade, orientação, também, abraçada pelo PL n° 6.814/17, que determina, na aferição da melhor proposta, o levantamento dos custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores.

(...)

5 – Definição do valor estimado da contratação

Em relação a este outro elemento melindroso do Termo de Referência, não encontramos na lei de licitações tratamento específico disciplinando sua feitura. Fato é que, já está consagrada a orientação de se ampliar e diversificar as fontes das informações coletadas, procedimento denominado vulgarmente de "cesta de preços aceitáveis" (Acórdão n° 265/2010 do TCU).

Com isso, é de se ter em conta, que a pesquisa mercadológica deve ser abrangente, efetiva e parametrizada, sendo recomendado consultar os seguintes métodos:

I – Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br;

II – contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

IV – pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Aprofundando ainda mais nesta questão delicada da pesquisa mercadológica, o TCU, por meio da Portaria n° 128, apresentou as seguintes recomendações a serem observadas no dimensionamento econômico do objeto:

Art. 10. As pesquisas de preços no mercado poderão

ser realizadas na internet, por telefone, via e-mail ou correspondência, em publicações especializadas, e pessoalmente junto a fornecedores por meio de representante da Administração do TCU, observadas as seguintes orientações:

I – no caso de pesquisa de preços realizada em lojas na internet, deverá ser juntada aos autos a cópia da página pesquisada em que conste o preço, a descrição do bem, e a data da pesquisa;

II – no caso de pesquisa de preços realizada por telefone, devem ser registrados e juntados aos autos o número do telefone, a data, o horário, o nome da empresa e das pessoas que forneceram o orçamento;

III – no caso de pesquisa de preços realizada por e-mail ou correspondência, deverão ser juntados aos autos o pedido e a resposta do fornecedor;

IV – no caso de pesquisa de preços em publicações especializadas, deverá ser juntada aos autos a cópia da capa e da página pesquisada ou, alternativamente, indicado o número da publicação e da página pesquisada;

V – no caso de pesquisas de preço pessoalmente realizadas junto a fornecedores por meio de representante da Administração do TCU, deverá ser juntado aos autos documento em nome da empresa, contendo a data, o nome e a assinatura do representante ou responsável pelo fornecimento do preço.[5]

Recomendação 3: Recomenda-se que a DG, em 30 dias, expeça orientação aos setores envolvidos na elaboração do termo de referência e do projeto básico para que o façam de forma fundamentada, com todas as informações necessárias para a contratação, tendo sempre como diretriz que os demais setores do Tribunal terão como norte o objeto ali descrito.

4. Importância de estudos para dimensionamento dos quantitativos dos objetos ou serviços a serem contratados.

Não observamos, nos procedimentos analisados (0912103), estudos, planilhas ou cálculos que demonstrem como são definidos os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos nas contratações.

Tem-se como elementar que tais informações constem em todos os procedimentos de contratações para que possam embasar e divulgar, de forma interna e externa, os atos administrativos que permearam a formação do quantitativo de itens, evitando o superdimensionamento ou o subdimensionamento.

Conforme art. 15, § 7º, inc. II, da Lei n.º 8.666/93 tem-se que:

> (…) a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Além disso, a jurisprudência do TCU costumeiramente emite julgados em que alerta a necessidade de estudos técnicos para definição de quantidades:

> (…) incluindo os procedimentos relativos à intenção de registro de preços e à estimativa de quantidades a serem adquiridas, devidamente justificada e baseada em estudos técnicos preliminares e elementos objetivos. (Acórdãos 757/2015, 3.137/2014 e 392/2011, todos do Plenário).

Em outro julgado, o TCU trata o tema de forma bastante rigorosa, vejamos:

> Além disso, as unidades preveem a aquisição de 6156 e 4650 poltronas, sofás e longarinas para ambientes administrativos e acadêmicos; ou seja, cerca de 99% e 70% da soma de servidores e vagas ofertadas. Enfim, mesmo se cada poltrona, sofá e longarina comporte apenas uma pessoa, praticamente todos os servidores e matriculados das instituições poderiam se sentar ao mesmo tempo em tais itens de mobiliário.
>
> (..)
>
> Como já relatado, o presumível superdimensionamento dos quantitativos dos itens do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 4/2013 provavelmente seria resultado de uma intenção das entidades de renovarem seu mobiliário, não sendo imperioso que se comunique essa ocorrência à Polícia Federal para o aprofundamento no caso e melhor apuração dos fatos.” (TC 016665/2013-9)

No julgado acima, o TCU detectou um possível superdimensionamento nos quantitativos dos itens que estavam sendo comprados e recomendou o envio da ocorrência à Polícia Federal. Este caso demonstra claramente a imprescindibilidade da elaboração de estudos para definição dos quantitativos e a necessidade desses estudos integrarem os autos dos processos, para que qualquer

pessoa possa ter acesso à informações, inclusive o próprio TCU em eventual auditoria.

Recomendação 4: Recomenda-se a DG que, em 30 dias, expeça orientação aos setores demandantes para ao dispor sobre o quantitativo do objeto a ser solicitado/contratado o façam documentando e anexando em cada procedimento os elementos delimitadores da quantidade de itens, tais como: estudos dos quantitativos adquiridos em outros anos, e-mails com solicitações de aquisições pelos diversos setores, previsão estatística e controle de consumo dos estoques, ou seja, tudo que possam servir como dados, informações, critérios e parâmetros para as aquisições e contratações.

5. Necessidade de implantação de controles: listas de verificação.

No processo de contratação de serviço de limpeza e conservação, SEI n.º 0002329-34.2018.6.17.8000, observamos que a minuta do edital do pregão n.º 13/18 enviada para a CPL para publicação não foi a versão final analisada e aprovada. Neste caso, foi necessário o sobrestamento dos autos para nova publicação, o que contribuiu para demora no trâmite processual.

Entendemos como boa prática, com intuito de minimizar falhas dessa natureza, a criação de listas de verificação por cada setor que participa do processo de contratação. Sabemos que alguns setores, a exemplo da CPL, já possuem essas listas. No entanto, vários setores que desempenham atividades essenciais nas contratações não possuem.

O TCU em importantes julgados acerca da Governança de Aquisições recomenda a elaboração de listas de verificação para a Assessoria Jurídica, para a CPL, na etapa de seleção do fornecedor e para o gestor, na fiscalização do contrato, antes dos recebimentos provisórios e definitivos. Vejamos:

> GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO
>
> TC 017.599/2014-8
>
> Natureza: Relatório de Auditoria
>
> Interessado/Responsável: não há
>
> (...)
>
> Representação Legal: não há.
>
> SUMÁRIO: CONSOLIDAÇÃO DE AUDITORIAS. FOC. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE AQUISIÇÕES NA APF. RESULTADOS GERAIS. RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES. ARQUIVAMENTO.
>
> (...)
>
> 184.No tocante aos controles compensatórios do planejamento da contratação, verificou-se que treze

organizações não possuem ou não utilizam listas de verificações contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica na etapa de aprovação do edital de licitação. Sem a utilização desse controle (lista de verificação), não há sistematização sobre o que deve ser verificado na avaliação de legalidade executada pela assessoria jurídica e os pareceres são elaborados de forma ad hoc (cada um verificando um conjunto de aspectos potencialmente diferentes), podendo levar à avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e à não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade.

185. Já em relação aos controles compensatórios da seleção do fornecedor, verificou-se que a maioria das organizações (14/20) não possui ou não utiliza listas de verificação contendo itens a serem verificados pelo pregoeiro ao proceder a seleção do fornecedor. A inexistência dessa lista de verificação pode implicar a execução de procedimentos desnecessários pelo pregoeiro, em detrimento de outros que deveriam ser executados sempre, o que pode gerar ineficiência ou falhas nos procedimentos para seleção dos fornecedores.

186.Quanto aos controles compensatórios nos recebimentos provisório e definitivo, verificou-se que a maioria das organizações (14/20) não possui ou não utiliza listas de verificação contendo os itens a serem verificados pelos fiscais ou gestores dos contratos na fase de fiscalização. A inexistência dessas listas de verificação traz o risco de aceites provisórios e definitivos em objetos parcialmente executados ou não executados, o que pode gerar pagamentos indevidos. Por oportuno, cite-se que a própria IN 2/2008 traz, no anexo IV, uma lista de verificações mínimas, que deve ser completada em função das especificidades de cada contrato.

187.Por fim, constatou-se que quatorze organizações não possuem controles compensatórios dos ajustes contratuais, ou seja, essas organizações não possuem ou não utilizam listas de verificações contendo os itens a serem analisados pela assessoria jurídica na etapa de aprovação dos ajustes contratuais (prorrogações, repactuações e reajustes). A inexistência dessas listas de verificação (pareceres elaborados ad hoc) pode implicar a avaliação de itens com baixo risco de ilegalidade e não avaliação de outros com alto risco de ilegalidade, o que gera ineficiência dos pareceres ou não verificação da legalidade de itens essenciais.

(…)

189. Pelo exposto, pode-se concluir que os controles internos compensatórios em nível de atividade no processo de aquisições não foram implementados de forma adequada pelas organizações auditadas,

ocasionado diversas falhas nas contratações, como evidenciado pelo grande número de achados consolidados neste relatório.

190. Cabe registrar que o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário já tratou do tema, recomendando ao CNJ, ao CNMP e à AGU que:

9.8.1. Identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

9.8.2. para cada momento de atuação identificado no item anterior, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

9.8.3.promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

191. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União (AGU), em atendimento à deliberação acima, passou a disponibilizar, em seu sítio na internet (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390), modelos de lista de verificação para fase interna da licitação, especificadas inclusive por modalidade licitatória.

Desta forma, não obstante o TCU não tratar expressamente de listas de verificação para os setores demandante e contratante, entendemos como boa prática a criação dessas listas, para auxiliar, inclusive, a revisão dos estudos preliminares e termos de referência e minimizar as falhas.

Recomendação 5: Recomenda-se a DG que, em 30 dias, expeça orientação a todos os setores envolvidos com o trâmite das contratações para que instituam controles (listas de verificação) com vistas a evitar falhas na elaboração dos documentos indispensáveis à instrução processual.

É o Relatório que submetemos à autoridade superior.

Destaca-se a participação da servidora Ana Carolina Cordeiro Monteiro Souto na elaboração do presente trabalho, que não assinou este documento em razão da sua remoção para o gabinete da Diretoria- Geral.

1MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Governança para resultados: atributos ideais de um modelo.

2ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. *O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil*, Belo Horizonte. Fórum, 2018.

3MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*, São Paulo: Atlas, 2010.

4MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*, São Paulo: Atlas, 2010.

5*http://www.tatianacamarao.com.br/5-dicas-essenciais-de-como-elaborar-o-termo-de-referencia-com-perfeicao/*

Documento assinado eletronicamente por **JOÃO FERNANDES NETO**, **Chefe de Seção**, em 30/05/2019, às 14:52, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **ELOISA BATISTA DE MEDEIROS**, **Analista Judiciário(a)**, em 31/05/2019, às 10:11, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **THAYSA MARANHÃO FOERSTER**, **Analista Judiciário(a)**, em 31/05/2019, às 10:39, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **POLLYANNA DUTRA DE MORAIS BARBOZA**, **Coordenador(a)**, em 31/05/2019, às 10:42, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **RUY GUSTAVO RATTACASO DE ARAUJO**, **Secretário(a)**, em 31/05/2019, às 11:15, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.tre-pe.jus.br /sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0886583** e o código CRC **363487E9**.

0013324-72.2019.6.17.8000 0886583v25