



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO E AUDITORIA**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO  
Procedimento de Contratação por Dispensabilidade e Inexigibilidade de Licitação  
Exercício 2017**

**Maio/2018**

## RELATÓRIO

- **PROCESSO: PAE N° 3437/2018**
- **TIPO DE FISCALIZAÇÃO: FISCALIZAÇÃO DE CONFORMIDADE**
- **TIPO DE EXECUÇÃO: DIRETA**
- **TIPO DE PLANEJAMENTO: OPERACIONAL**
- **EXERCÍCIO: 2017**
- **ATO DE DESIGNAÇÃO: APROVAÇÃO DO PLANO ANUAL DE AUDITORIA**
- **COMPOSIÇÃO DA EQUIPE: WOLMER DE FREITAS BARBOSA (Assistente I), VALDEIR MÁRIO PEREIRA (Chefe da Seção de Orientação e Análise de Gestão/CCIA) E CARLENE PEREIRA DOS SANTOS.**
- **SUPERVISÃO DOS TRABALHOS: HÂNIA PEREIRA RÊGO (Coordenadora de Controle Interno e Auditoria)**

### 1. APRESENTAÇÃO

Em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (exercício 2018), da Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria - CCIA deste Regional apresentamos os resultados dos trabalhos de Fiscalização, realizados pela Seção de Orientação e Análise de Gestão/CCIA, e incidentes sobre a atividade de Contratação por Procedimentos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação realizados no ano de 2017.

Quanto à estrutura, este relatório é dividido em 5 (cinco) partes, quais sejam: 1) apresentação; 2) detalhamento do trabalho realizado: objetivo, critério de auditoria, escopo e desenvolvimento das atividades; 3) achados de fiscalização; 4) análise final; e 5) recomendações.

Depois da confecção deste Relatório e da sua aprovação pela Supervisora, a Sra. Coordenadora de Controle Interno e Auditoria, do seu teor tomará conhecimento a autoridade competente, o Exmo. Sr. Presidente deste Tribunal, que deliberará a respeito.

## 2. OBJETIVO, CRITÉRIO DA AUDITORIA, ESCOPO E DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS.

### 2.1. Objetivo

Analisar, sob os aspectos da legalidade e regularidade, os processos administrativos que versaram sobre Contratação por Procedimentos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, no exercício de 2017.

### 2.2. Técnica da fiscalização

A formação de evidências se deu por meio da análise documental, a qual consiste na verificação de processos e documentos que tratam da matéria. Foram examinados os seguintes procedimentos, conforme planilha retirada do Tesouro Gerencial<sup>1</sup>, com o apoio da Seção de Programação Orçamentária e Financeira.

#### PROCEDIMENTOS DE DISPENSA ANALISADOS – Arts. 24 e 25 da Lei nº 8666/93.

Natureza da Despesa Detalhada	Código da despesa: Dispensa (06)/Inexigibilidade (07)	Aplicação	Inciso	Referência	Nr. do processo PAE	Valor Empenhado
33903947	06	Comunicação e Correspondências	VIII	Art. 24 Lei 8666/93	2201/2017	R\$ 51.266,67
33903947	06	Comunicação e Correspondências	VIII	Art. 24 Lei 8666/93	294/2017	R\$ 15.313,13
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	II	Art. 25 Lei 8666/93	11.167/2017	R\$ 7.990,00
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	I	Art. 25 Lei 8666/93	12419/2017	R\$ 7.188,00
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	I	Art. 25 Lei 8666/93	14462/2017	R\$ 5.220,00
33903916	06	Manutenção Predial	I	Art. 24 Lei 8666/93	4503/2017	R\$ 3.100,00

<sup>1</sup> <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1517517320598>

<b>Natureza da Despesa Detalhada</b>	<b>Código da despesa: Dispensa (06)/Inexigibilidade (07)</b>	<b>Aplicação</b>	<b>Inciso</b>	<b>Referência</b>	<b>Nr. do processo PAE</b>	<b>Valor Empenhado</b>
33903303	06	Locação de Veículos	II	Art. 24 Lei 8666/93	10694/2017	R\$ 2.880,00
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	4967/2017	R\$ 2.804,44
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	6329/2017	R\$ 2.746,42
33903950	06	Estagiários	II	Art. 24 Lei 8666/93	11842/2016	R\$ 2.552,00
33903004	06	Material de Consumo	II	Art. 24 Lei 8666/93	09493/2017	R\$ 7.836,50
33903031	06	Material de Consumo	II	Art. 24 Lei 8666/93	17567/2016	R\$ 7.820,00
44905206	06	FUNCMANUTGE R-Área - Outros Permanentes	II	Art. 24 Lei 8666/93	5069/2017	R\$ 5.488,00
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	11208/2017	R\$ 4.317,20
44905234	06	FUNCMANUTGE R-Área - Outros Permanentes	II	Art. 24 Lei 8666/93	11616/2017	R\$ 4.200,00
33903908	07	Manutenção de Software	I	Art. 25 Lei 8666/93	00385/2017	R\$ 3.005,85
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	I	Art. 25 Lei 8666/93	11024/17	R\$ 1.656,28
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	15.673/2017	R\$ 1.484,85

Natureza da Despesa Detalhada	Código da despesa: Dispensa (06)/Inexigibilidade (07)	Aplicação	Inciso	Referência	Nr. do processo PAE	Valor Empenhado
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos FUNCMANUTGE	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	7055/2017	R\$ 1.284,69
44905212	06	R-Área - Outros Permanentes	II	Art. 24 Lei 8666/93	14582/17	R\$ 220,00
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos FUNCMANUTGE	I	Art. 25 Lei 8666/93	14.461/2017	R\$ 8.882,00
44905242	06	R-Área - Móveis	II	Art. 24 Lei 8666/93	15753/2017	R\$ 7.500,00
33903919	06	Manutenção e Legalização de Veículos	XVII	Art. 24 Lei 8666/93	15183/2017	R\$ 5.325,22
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	I	Art. 25 Lei 8666/93	03408/2017	R\$ 3.859,00
33903908	07	Manutenção de Software	I	Art. 25 Lei 8666/93	7323/2017	R\$ 2.935,50
33903901	07	Assinaturas de Revistas e Periódicos	I	Art. 25 Lei 8666/93	03553/2017	R\$ 2.370,00
33903044	06	Material de Consumo	II	Art. 24 Lei 8666/93	00806/2017	R\$ 1.900,00
33903036	06	Material de Consumo Médico e Odontológico	II	Art. 24 Lei 8666/93	3626/2017	R\$ 1.282,98
33903036	06	Material de Consumo Médico e Odontológico	II	Art. 24 Lei 8666/93	3626/2017	R\$ 61,40

Natureza da Despesa Detalhada	Código da despesa: Dispensa (06)/Inexigibilidade (07)	Aplicação	Inciso	Referência	Nr. do processo PAE	Valor Empenhado
33903606	06	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	II	Art. 24 Lei 8666/93	16057/2017	R\$ 1.500,00

Tabela 1 – Informações do Tesouro Gerencial (Dispensa e Inexigibilidade)

**Total de Procedimentos : 43**

**Total dos Procedimentos analisados: 30**

### 2.3. Escopo

A finalidade da fiscalização é verificar a adequação dos procedimentos adotados nas aquisições por dispensa e inexigibilidade, no TRE/RN, com a legislação pertinente, bem como com as orientações atinentes à matéria já lançadas por esta Unidade e acatadas pela Administração, em processos administrativos anteriores, conforme lista de verificação abaixo descrita, na qual constam as Questões de Auditoria, os requisitos de viabilidade e possíveis achados:

#### QUESTÕES DE AUDITORIA

- Q1.** Há fracionamento de despesas, com utilização indevida da dispensa por pequeno valor (art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993)?
- Q2.** A contratação realizada mediante dispensa de licitação se enquadra em uma das hipóteses do artigo 24 da Lei 8.666/1993 e apresenta fundamentação legal correta e justificativa adequada?
- Q3.** Os preços dos bens e serviços adquiridos mediante dispensa de licitação estão justificados no processo e são compatíveis com os preços praticados no mercado?
- Q4.** Houve favorecimento de fornecedor ou contratação simulada ou inexecução contratual?
- Q5.** A inviabilidade de competição está devidamente caracterizada e justificada no processo para as contratações por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei 8.666/1993)?
- Q6.** O processo de inexigibilidade de licitação apresenta justificativa de preço que evidencie a razoabilidade dos preços contratados?
- Q7.** O procedimento tem algum controle para fins de informação orçamentária e financeira de forma concomitante?
- Q8.** O procedimento encontra-se em conformidade com a Portaria nº 220/2015 - Presidência?

REQUISITOS	NORMA LEGAL	POSSÍVEIS ACHADOS
<p>Houve a solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto e com as devidas justificativas?</p>	<p>Planejamento Estratégico, Plano de Ação, Procedimento Administrativo, Art. 14 da Lei nº 8.666/1993, Orientação nº 01 e 04/2015. Referência da Aprovação no PACD/2015</p>	<p><b>A1</b> - Fuga à licitação em virtude de fracionamento de despesas.</p> <p><b>A2</b> - Contratação direta indevida em virtude de falha de planejamento.</p> <p><b>A3</b> - Contratações diretas (por dispensa de licitação) não justificadas ou fundamentadas de forma insuficiente;</p>
<p>Houve a elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, das unidades e quantidades a serem adquiridas?</p>		
<p>Houve a adoção do DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA E TERMO DE REFERÊNCIA ou algum outro modelo de definição do objeto contratado?</p>	<p>PAE 6878/2015 e Orientação 04/2015 - CCIA</p>	<p><b>A4</b> - Contratação irregular por dispensa de licitação.</p>

**A5** - Contratação por tempo superior ao previsto no art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93 ou prorrogação irregular dos contratos.

**A6** - Subcontratação indevida do objeto.

**A7** - Sobrepreço nas contratações diretas.

**A8** - Não realização de pesquisas de preços.

**A9** - Pesquisa de preços inadequada (com menos de 3 propostas embaixadoras).

**A10** - Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto contratado.

**A11** - Direcionamento da contratação direta, para favorecimento de terceiros em



Houve pesquisa de mercado?	Art. 15, III e V da Lei nº 8.666/1993	
Houve reserva orçamentária?	Arts. 14 e 38, caput, da Lei nº 8.666/1993	
Tem alguma informação no procedimento sobre o controle orçamentário e financeiro, isto é, tem alguma informação de controle orçamentário feito de forma concomitante?	Orientação 04/2015 - CCIA	
No caso das hipóteses de dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24 e 25, o processo deverá ser instruído com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço. IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.	Art. 26 da Lei nº 8.666/1993	

<p>Caso o procedimento seja de Inexigibilidade, houve a declaração de exclusividade, quanto à inexigibilidade de licitação, fornecida pelo registro do comércio do local onde será realizada a contratação de bens, obras ou serviços, ou pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda por entidades equivalentes?</p>	<p>Art. 25 da Lei nº 8.666/1993</p>
<p>Caso o objeto seja material de informática, verificar se houve planejamento de acordo com a Resolução 182/2013 – CNJ, Portaria nº 388/2014 GP e Portaria nº 104/2014 (Penalidades) - GP e seguiu o trâmite da Contratação de TI.</p>	<p>Art. 12 da Resolução nº 182/2013-CNJ, Portaria nº 388/2014 GP e Portaria nº 104/2014 (Penalidades, se necessário) - GP</p>
<p>Enquadramento da despesa como dispensável ou inexigível de licitação, na forma prevista na Lei de Licitações</p>	<p>Arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/1993</p>
<p>Análise da proposição de dispensa e inexigibilidade pela assessoria jurídica do ordenador de despesa</p>	<p>Art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993</p>
<p>Autorização do ordenador de despesas para a dispensa ou inexigibilidade de licitação</p>	<p>Art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993 e art. 50, IV, Lei nº 9.784/99</p>

Existe registro das Regularidades Fiscal, Trabalhista, Portal da Transparência e CNJ, INCLUSIVE SE HOUVER CONTRATAÇÃO DE PESSOA FISICA (POR EXEMPLO: COMO INSTRUTOR DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO)	Art. 29, III, IV e V da Lei nº 8.666/1993 e Acórdão nº 1.793/2011 do TCU e Orientação 01/2017 - CCIA
Houve fracionamento das despesas?	
O controle dos procedimentos está sendo feito de forma correta?	Portaria 220/2015 - GP
Foi juntada a minuta de termo de contrato, se for o caso.	
Em caso de procedimentos que tenham contratos, foi feita somente a publicação do seu extrato?	PAE 4698/2016 e Orientação nº 01/2017 - CCIA
Em caso de compras de medicamentos, foi estabelecido procedimento de compra e adotado alguma política formal, utilizando cotação eletrônica ou dispensa de licitação com fundamento no Art. 24, II da Lei 8666/93 ?	Orientação nº 01/2017 - CCIA
Os procedimentos estão obedecendo aos fluxos processuais definidos pela Portaria 220/2015 – GP ?	Portaria 220/2015 - GP
<b>Houve publicação na Internet e Intranet</b> das informações de <b>gastos</b> relativos aos procedimentos de <b>dispensa e inexigibilidade</b> , dando efetividade ao conceito de Transparência Ativa ?	Arts. 16 e 26, caput, da Lei nº 8.666/1993 e Orientação nº 01/2017 - CCIA

Houve a ratificação e publicação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, no prazo de três dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior?	Orientação nºs 01 e 04/2015 - CCIA e Acórdão TCU 1336/2006. Portaria 220/2015 - GP (anexo V) e art. 26 da Lei nº 8.666/93.
Os setores responsáveis pela elaboração de pareceres e despachos autorizadores de contratação direta acrescentam de forma expressa a justificativa para a não publicação do ato, em consonância com o entendimento expresso no Acórdão nº. 1.336/2006 – TCU – Plenário – caso os valores contratados estejam nos limites do art. 24, I e II da Lei nº. 8.666/93?; e	Orientação nº 04/2015 - CCIA
Houve delimitação de números de tentativas nos certames licitatórios?	Orientação nºs 01 e 04/2015 - CCIA
Existe alguma análise com base em lista de verificação?	PAE 4698/2016
Verificar se o órgão reforçou o empenho da despesa realizada com dispensa de licitação, realizando um montante de despesas que não se enquadra no limite estabelecido pelo art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993;	

<p>As obras e serviços de engenharia referem-se a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou obras e serviços de natureza idêntica e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente ?</p>	
<p>As compras e outros serviços referem-se a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possam ser realizadas de uma só vez?</p> <p>A execução de obras ou prestação de serviços foi programada na totalidade, com previsão de custos atual e final e dos prazos de execução?</p> <p>O valor relativo à estimativa da despesa corresponde ao total da compra ou do serviço, para garantir que o objeto não foi fracionado para se enquadrar na hipótese de dispensa?</p>	

<p>No caso de licitação deserta (inciso V), verificar se:</p> <p>a) foi realizada licitação anterior e não acudiram interessados;</p> <p>b) há justificativa sobre a impossibilidade de repetir a licitação sem risco de prejuízo para a Administração;</p> <p>c) foram mantidas as condições ofertadas no ato convocatório anterior.</p> <p>Se limitarão a duas tentativas o número de vezes para contratação.</p>	
<p>No caso da locação ou compra de imóvel prevista no inciso X, verificar se:</p> <p>a) foram justificadas as necessidades de instalação e localização que condicionaram a escolha para a compra ou locação de imóvel;</p> <p>b) o imóvel destina-se ao atendimento das finalidades precípuas da administração.</p>	
<p>Adequação e razoabilidade dos preços em contratação direta por dispensa</p>	

Tabela 02 - Matriz de Planejamento

## 2.4. Desenvolvimento dos trabalhos e escolha da amostra.

A autorização para abertura do procedimento de fiscalização encontra respaldo no PAE nº 16.440/2017 que tem como objeto o Plano Anual de Auditoria do Controle Interno e Auditoria.

Para a escolha da amostra foi utilizada a consulta ao sistema do TESOURO GERENCIAL<sup>2</sup> em que foram extraídos os procedimentos de Dispensa (art. 24 da Lei 8666/93) e Inexigibilidade (Art. 25 da Lei 8666/93).

De posse dos dados, procedeu-se à elaboração das Questões de Auditoria, Requisitos, Normas Legais e Possíveis achados na **Matriz de Planejamento** (Tabela 02). Após, foi realizado o procedimento de escolha da amostra.

No procedimento de escolha da amostra, verificamos que existiam 43 (quarenta e três) procedimentos em 2017, habilitados para análise, perfazendo um **valor de R\$ 181.070,69 (cento e oitenta e um mil setenta reais e sessenta e nove centavos)**. Foi feita uma escolha de 30 procedimentos, com base nos maiores valores, que **totalizaram R\$ 169.103,95 (cento e sessenta e nove mil, cento e três reais e noventa e cinco centavos)**, o que equivale a **97% (noventa e sete por cento)** dos valores gastos em 2017 com Dispensa e Inexigibilidade de Licitação.

Na etapa seguinte, com a instrução necessária ao exame dos procedimentos, preparou-se a **Matriz de Achados Preliminar**, também enviada à Supervisora para análise.

Em seguida, *foram realizadas reuniões com as unidades fiscalizadas* em relação a cada achado de auditoria, conforme destacamos abaixo:

- Achado 01: Reunião com o responsável pela elaboração dos Termos de Referência para a contratação de assinaturas de periódicos (fls. 48);
- Achado 02: Reunião com os setores responsáveis pela aquisição de cadeiras giratórias (fls. 38);
- Achado 03: Reunião com os responsáveis pela locação de ônibus para evento da Escola Judiciária Eleitoral (fls. 49/50).

Nas reuniões foram prestadas todas as explicações necessárias para o esclarecimento dos fatos narrados na Matriz, abrindo prazo para pronunciamento/contestação do

---

<sup>2</sup> <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1517517320598>

relatório.

Levando em consideração os aspectos tratados na manifestação acostada pelas unidades fiscalizadas e os demais elementos dos autos, confeccionamos este Relatório Final.

## **2.5. Benefícios estimados da fiscalização**

A Fiscalização presente poderá contribuir para uma melhoria na instrução dos processos que versam sobre aquisição de bens, locação de veículos e assinaturas de periódicos, harmonizando-os com a legislação correlata, uma vez que este trabalho enfoca a conformidade dos atos com o arcabouço normativo orientador da matéria. A expectativa é a de que haja uma uniformização no procedimento de análise, já que o relatório em tela irá propor diversas orientações/recomendações, de modo a sanear as falhas e superar as dificuldades detectadas em relação à implementação dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

## **3. IDENTIFICAÇÃO DOS ACHADOS, MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE FISCALIZADA E CONCLUSÕES DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO**

Neste tópico reproduzimos os elementos constantes na **Matriz de Achados Definitiva** que compõem cada Achado, acrescidos aqui da manifestação das unidades Fiscalizadas, e das conclusões a que chegou a Equipe de Fiscalização, diante de todo o contexto analisado.

### **3.1 ACHADO N° A1**

**Necessidade de adequação para comprovação da relação custo x benefício da contratação (A18).**

#### **3.1.1 IDENTIFICAÇÃO DO ACHADO**

##### **Descrição do Achado**

Nos casos de contratação de assinaturas e periódicos se faz necessária a inserção nos estudos preliminares e Termo de Referência de indicadores que comprovem a relação custo x benefício da contratação.

##### **Situação Encontrada**

Constata-se que o investimento realizado pelo Tribunal em assinaturas e periódicos em 2017, foi na ordem de **R\$ 38.245,28 (trinta e oito mil, duzentos e quarenta e cinco reais e vinte e oito centavos)**, o que equivale aproximadamente a **22% (vinte e dois por cento)** dos



**valores efetivamente gastos com procedimentos de contratação direta.**

**Foram analisados os seguintes procedimentos PAE:**

<b>PROCEDIMENTO</b>	<b>EMPRESA CONTRATADA</b>	<b>VALOR R\$</b>	<b>SETOR SOLICITANTE</b>
PAE 14461/2017	Editora Forum - JACOBY	8.882,00	Biblioteca
PAE 11167/2017	Banco de Preços	7.990,00	Seção de Compras
PAE 12419/2017	Revista de Gestão Tributária	7.188,00	Coordenadoria de Orçamento e Finanças
PAE 14462/2017	Editora Forum - Banco de Códigos	5.220,00	Biblioteca
PAE 3408/2017	Editora Zênite	3.859,00	Biblioteca
PAE 3553/2017	Biblioteca Digital Fórum de Periódicos	2.370,00	Biblioteca
PAE 11024/2017	Normas Técnicas da ABNT	1.656,28	Biblioteca
PAE 9915/2015	Tribuna do Norte	1.080,00	Assessoria de Comunicação Social

A contratação direta de revistas e periódicos tem a finalidade clara de gestão do conhecimento nas matérias de interesse da administração, por razões de necessidade do serviço ou por razões de natureza estritamente técnica. É preciso, entretanto, que *se demonstre por meio de estudos preliminares se esses periódicos eletrônicos vêm atingindo os objetivos visados pela Administração.*

Para tanto, julgamos importante que a Administração adote alguns critérios objetivos baseados nos seguintes questionamentos:

- a) Qual o custo-benefício que a contratação desses periódicos traz para a administração?
- b) Quantos usuários utilizam os serviços?
- c) Qual o número de acessos por revistas?
- d) Existe pesquisa de satisfação dos serviços oferecidos?
- e) Os setores pareceristas utilizam as revistas e periódicos disponíveis?
- f) Há divulgação das renovações ou contratações para o público interessado?

Dessa forma, na análise dos procedimentos acima destacados, observa-se que há a

necessidade de que nos Estudos Preliminares e nos Termos de Referência constem indicadores de oferta/procura, que retratem, de forma objetiva, a relação custo x benefício da contratação, de modo a se evidenciar o atendimento aos Princípios da Economicidade e da eficiência, expressamente demonstrados por meio dos seguintes critérios: a) números de acessos realizados pelos usuários; b) números de acessos por revistas eletrônicas; c) pesquisa de satisfação dos usuários do serviço; d) demonstração dos ganhos efetivos para a administração advindos da contratação de revistas e periódicos; e) comprovação da vantajosidade (preço de mercado e interesse da administração) da contratação.

Objetiva-se, com a observância dos critérios lançados acima, comprovar-se a real necessidade da aquisição, minimizando-se, dessa forma, a possibilidade de eventuais desperdícios, e obtendo-se, por conseguinte, bons resultados na atuação da Administração com o menor custo.

Cumpridas essas cautelas, estaremos privilegiando o princípio da economicidade e, bem assim, harmonizando os atos administrativos com o princípio da eficiência, na medida em que racionaliza as aquisições em comento.

### **Critério**

O critério adotado no achado é a necessidade de fundamentação para demonstrar que a vantajosidade da compra deve estar associada ao uso de forma efetiva pelos usuários das revistas e periódicos.

### **Evidência**

Necessidade de introduzir nos ESTUDOS PRELIMINARES E TERMOS DE REFERÊNCIA indicadores que comprovem a relação custo x benefício, demonstrando que a compra de revistas e periódicos está pautada no interesse do serviço e na necessidade de atendimento de caráter estritamente técnico, evidenciado pelo uso constante e permanente das informações constantes em tais publicações.

### **3.1.2 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE FISCALIZADA**

O setor responsável, após as explicações da Unidade de Controle Interno e Auditoria, comprometeu-se em revisar os procedimentos de renovação das assinaturas de periódicos, analisando em item específico do Termo de Referência a relação CUSTO X BENEFÍCIO da contratação, em sintonia com as orientações do TCU.

### 3.1.3 CONCLUSÃO DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO

Registre-se, inicialmente, que a Equipe de Fiscalização realizou pesquisa presencial junto a vários Setores da Secretaria deste Tribunal e às Zonas Eleitorais (pesquisa eletrônica) a fim de aferir com que frequência os servidores acessaram, no período de 08 de maio de 2017 a 28 de fevereiro de 2018<sup>3</sup>, as Bibliotecas Digitais acima discriminadas.

Como se vê às fls. 39 a 47, a maioria dos servidores consultados responderam que não utilizam, nem utilizaram no aludido período, as referidas Bibliotecas Digitais. Em resumo, apenas dois servidores disseram ter consultado a Biblioteca Digital JACOBY (e mesmo assim, raramente), enquanto 04 (quatro) servidores afirmaram acessar (dependendo da demanda) a Biblioteca Digital Sistema de Gestão Tributária (servidores da Contabilidade, SPOF e SEOF). Por último, apenas um servidor das Zonas Eleitorais respondeu (pesquisa eletrônica) ter consultado a BIBLIOTECA DIGITAL FÓRUM DE PERIÓDICOS (na qual se encontra a Revista de Direito Eleitoral).

Sendo assim, a Equipe de Fiscalização entende que o achado deve ser mantido, e recomenda que a Administração não renove os contratos relativos às seguintes Bibliotecas Digitais: EDITORA ZÊNITE, BIBLIOTECA DIGITAL FÓRUM DE PERIÓDICOS, EDITORA FORUM – JACOBY e EDITORIA FORUM - BANCO DE CÓDIGOS. Referido entendimento se assenta no fato de que o resultado da pesquisa citada no item anterior não respondeu satisfatoriamente aos critérios objetivos transcritos no item 3 deste relatório, razão pela qual entendemos que uma possível renovação dessas Bibliotecas Digitais afrontaria os princípios da economicidade e da eficiência, nos termos já demonstrados acima no item 4.

*Em relação às demais Bibliotecas Digitais, a Equipe de Fiscalização firma o entendimento de que a Administração somente renove os contratos após restar demonstrado que há um uso constante por parte dos servidores, justificando assim a necessidade do gasto a partir de uma análise da relação custo x benefício.*

Dessa forma, para que haja a renovação dos contratos, se faz necessário que no Termo de Referência para a contratação se busquem respostas para as seguintes indagações:

- a) Qual o custo-benefício que a contratação desses periódicos traz para a

---

<sup>3</sup> Período no qual a empresa contratada (EDITORA FÓRUM) nos informou o número de acessos às Bibliotecas Digitais por ela mantidas.

administração?

- b) Quantos usuários utilizam os serviços?
- c) Qual o número de acessos por revistas?
- d) Existe pesquisa de satisfação dos serviços oferecidos?
- e) Os setores pareceristas utilizam as revistas e periódicos disponíveis?
- f) Há divulgação das renovações ou contratações para o público interessado?

É importante frisar que os procedimentos de inexigibilidade adotados pelos setores envolvidos se encontram em consonância com os parâmetros de Legalidade e Regularidade. Entretanto, entendemos que a Administração precisa melhorar a motivação dos atos de renovação dos contratos, o que poderá ser feito por meio da adoção de critérios objetivos, como os destacados acima, a fim de que reste demonstrado, no Termo de Referência, a real necessidade da contratação.

### 3.2 ACHADO Nº A2

Fuga à licitação em virtude de fracionamento de despesas (A1); Contratações diretas (por dispensa de licitação) não justificadas ou fundamentadas de forma insuficiente (A3); e Contratação irregular por dispensa de licitação (A4).

#### 3.2.1 IDENTIFICAÇÃO DO ACHADO

##### Descrição do Achado

O achado em tela trata da compra de cadeiras giratórias para a Presidência do Tribunal que, segundo destacado pelo setor demandante no item da "*situação atual do problema (fls. 03)*", as cadeiras "*atualmente existentes carece de atualização, pois a aquisição foi realizada em cima de especificação hoje obsoleta e que sofreram mudanças devido aos avanços tecnológicos e de design.*"

O item acima foi objeto de compra do Pregão Eletrônico nº 38, cuja abertura ocorreu no dia 03/08/2017, consoante PAE nº 10.761/2017.

No mencionado procedimento PAE, verificou-se que as cadeiras giratórias foram cadastradas no Pregão do Lote 02, nos itens 07 (12 unidades) e 08 (54 unidades), constantes das folhas 20 e 21.

Os itens 07 e 08 do Pregão nº 38 foram cancelados por decisão do pregoeiro (fls. 229), em razão de afirmação da área técnica de que houve **ERRO DE ESPECIFICAÇÃO**, sendo, desta forma, cancelado todo o lote 02 (fls. 168).

Importante destacar que para o Lote 02 houve interesse de participação de 05 empresas só que, antes da análise das propostas, o referido Lote foi cancelado pelos fundamentos acima expostos, não caracterizando licitação frustrada, nem tampouco deserta, uma vez que não houve competição para os itens em comento do Pregão nº 38.

Vale destacar que após o Pregão nº 38, foi realizado o Pregão nº 44, cuja abertura se deu no dia 19/10/2017, o qual continha o mesmo objeto do Pregão anterior, qual seja: aquisição de mobiliário, contemplando nos itens 14 e 15 a aquisição de cadeiras com especificações e descrição similar.

Verificou-se ainda que também foi realizado o Pregão nº 53 para a aquisição de mobiliário, cuja data de abertura foi programada para o dia 26/09/2017.

Observa-se que *antes de iniciar o Procedimento de Compras de cadeiras por dispensa de licitação o Tribunal realizou dois Pregões de mobiliário (Pregões de n.ºs 44 e 53), nos quais não foram incluídas para disputa as cadeiras adquiridas por compra direta.*

Em resumo: as cadeiras compradas de forma direta, mesmo tendo sua necessidade identificada pelo registro de intenção de sua aquisição em procedimento anterior, *só foram efetivamente solicitadas após o esgotamento de todos os pregões de mobiliário disponíveis*, por meio de procedimento de compra direta iniciado no dia 13/11/2017, muito tempo depois da realização do Pregão nº 44 (data de abertura em 19/10/2017) e do Pregão nº 55 (data de abertura em 26/09/2017).

*Assim, o achado tem o potencial de configurar fracionamento da despesa.*

A dispensa da licitação para contratações de pequena monta se justifica em face do Princípio da Economicidade cujo objetivo é evitar a onerosidade decorrente do tempo despendido com recursos materiais e pessoais aplicados na realização de um certame licitatório, quando tais custos são desproporcionais em relação ao valor do contrato.

A respeito, é oportuno transcrever a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO, quando ressalta que as hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93 dizem respeito à “*manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício*”, nos casos em que o “*custo econômico da licitação é superior ao benefício dela extraível*”.

Para que haja a dispensa da licitação face ao pequeno valor do contrato, entretanto, imperativa é a observância rigorosa dos requisitos legais. No caso do inciso I do art. 24 da Lei 8.666/93, ou seja, no caso de obras e serviços de engenharia, para a dispensa da refrega licitatória o legislador exige que não se trate de parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou de obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.

Já na hipótese do inciso II do art. 24, que trata de serviços diversos, compras e alienação; reza a Lei de Licitações que o certame só pode ser dispensado para cada parcela se o serviço, a compra ou a alienação não puder ser realizada de uma só vez. Nesses casos, no dizer de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, devem ser justificadas devidamente pela autoridade as “(...) *razões pelas quais não foi possível efetuar a compra ou alienação ou contratar a prestação de serviços de uma só vez*”.

No mesmo sentido, o ensinamento de MARINO PAZZAGLINI FILHO, MÁRCIO FERNANDO ELIAS ROSA e WALDO FAZZIO JÚNIOR: “*Não basta, pois, o pequeno valor do objeto a ser contratado. É imprescindível que este não seja parcela de outro que deva ser regularmente licitado, ainda que de forma sucessiva ou simultânea. Em conclusão, não é lícito destacar pequenas obras e serviços de ínfimo valor, de um conjunto de obras e serviços necessários ao bem comum, salvo se presentes inafastáveis razões de natureza técnica, inclusive para maior competitividade (art. 8º, §1º)*”.

Assim, segundo os autores acima, para que se analise eventual ocorrência de irregularidade no fracionamento de despesas, primeiramente cumpre seja examinado se houve alguma circunstância excepcional a caracterizar a emergencialidade em cada uma das contratações. Depois, indispensável é verificar a identidade de objeto em cada uma das compras como, por exemplo, sucessivas aquisições. Além disso, é recomendável demonstrar a proximidade temporal entre os contratos, de modo a evidenciar a intenção do administrador de não realizar licitação, evitando a estocagem de produtos, e de utilizar a contratação direta como única forma de aquisição de determinado bem material, durante certo período.

Por fim, consoante orientação do Plenário do TCU, as aquisições de produtos de mesma natureza devem ser planejadas de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido. A ausência de planejamento e a utilização do art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/93 para justificar a dispensa de licitação, nesses casos, caracterizam fracionamento indevido de despesa: **Acórdão nº 3.412/2013 – Plenário** como

também no **Acórdão nº 1.874/2011 – 2ª Câmara**, que determinou à Administração “*abster-se de fracionar despesas que pela sua natureza, possam ser objeto de programação tempestiva, visando sua aquisição por meio de regular processo licitatório*”.

### **Situação Encontrada**

Compra de cadeiras para a Presidência do Tribunal, em situação não excepcional nem emergencial, registrando-se várias aquisições em série em que poderiam ter sido adquiridas, todavia, foi procedida a compra por meio de dispensabilidade (**PAE 15753/2017**), com a possível caracterização de fracionamento de despesa.

### **Objetos**

Análise do Procedimento PAE 15753/2017 e dos Pregões Eletrônicos nºs 38, 44 e 53.

### **Critério**

Fracionamento da despesa.

### **Evidência**

As aquisições de produtos de mesma natureza devem ser planejadas de uma só vez, e implementadas por meio da modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido. A utilização do art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/93 para justificar a dispensa de licitação, nesses casos, pode caracterizar fracionamento indevido de despesa.

### **Causa**

Compra de cadeiras sem procedimento licitatório. Motivos: a) a Administração não obteve êxito no Pregão nº 33 em virtude de erro de especificação do objeto; b) o objeto em tela não foi incluído nos Pregões seguintes de nºs 44 e 53.

### **Efeito**

Possibilidade de caracterização dos seguintes achados:

**A1** - Fuga à licitação em virtude de fracionamento de despesas.

**A3** - Contratações diretas (por dispensa de licitação) não justificadas ou fundamentadas de forma insuficiente;

**A4** - Contratação irregular por dispensa de licitação.

### 3.2.2 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE FISCALIZADA

I. Em resposta ao documento Achado 2 encaminhado pela Coordenadora de Controle Interno e Auditoria fisicamente e através de e-mail em 16/03, seguem as seguintes manifestações:

1 - Inicialmente o planejamento de aquisições previu a compra de cadeiras giratórias padrão executivo para os Membros da Corte, Direção-Geral e Secretarias, totalizando 12 unidades com espaldar alto e apoio de cabeça e 54 com espaldar médio sem apoio de cabeça;

2- Foi elaborado Termo de Referência (Prot. 10761/2017) em que o objeto foi inserido no lote 2 (itens 7 e 8) que resultou no PE 38/2017. A justificativa para formação do lote foi devidamente juntada aos autos de prot. 10761/2017 (item 8.2 - fls. 10/11);

3 -- Durante o período de divulgação do Edital surgiu impugnação que apontou erro na especificação do item 8 (cadeira giratória com espaldar médio). A empresa impugnante apontou que a especificação exigia apoio de cabeça, no entanto as dimensões não contemplavam o artefato, o que restou correto, uma vez que, esta cadeira não deveria possuir apoio de cabeça. Desta forma, foi solicitado ao pregoeiro que retirasse o item e, conseqüentemente, o lote da disputa licitatória para fins de correção da especificação e não prejudicar o andamento da licitação para os demais itens;

4 - A título de complementação, ainda durante a fase de impugnação, a SCS percebeu outros problemas na especificação que poderiam privilegiar materiais de pouca qualidade e resolveu elaborar uma nova especificação de modo a se buscar a aquisição de um material que atendesse a necessidade deste Regional;

5 - A licitação ocorreu normalmente (PE 38/2017) para os demais itens, culminando com a contratação dos licitantes vencedores sem nenhum recurso;

6 - Com a divulgação da licitação e do interesse deste Regional em adquirir cadeiras de padrão executivo, algumas empresas entraram em contato oferecendo Atas de Registro de Preços para adesão e modelos para fins de teste pelos usuários;

7 - Durante a elaboração de novos Estudos Técnicos Preliminares, houve dificuldade em adequar a especificação da cadeira e, com o acúmulo de atividades referente às aquisições para a nova sede, não houve dedicação exclusiva para o caso;

8 - O item 5 do documento Achado nº 2 menciona o seguinte: "o referido Lote foi cancelado pelos fundamentos acima citados, não caracterizando licitação frustrada, nem tampouco deserta, uma vez que não houve competição para os itens em comento do Pregão nº 38. Ocorre que em nenhum momento do processo de compra direta da cadeira (Prot. 15753/2017) este fato foi mencionado já que tecnicamente não houve frustração nem ausência de licitantes uma vez que não houve fase de lances para o lote das cadeiras pelas razões apresentadas no item 3 deste documento;

9 - Ainda no documento Achado nº 2, item 6, é mencionado a realização do PE 44/201.7 e nos itens 8 e 9 é questionado a razão da não inclusão das cadeiras neste certame licitatório ;

10 - Primeiramente, os Pregões Eletrônicos 38 e 44 são de natureza distinta pois o primeiro é do tipo pronta entrega e o segundo é do tipo sistema de registro de preços SRP. Vejamos o que



diz o Decreto 7892/2013 que regulamenta a Sistema de Registro de Preços:

Art: 3 O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando: pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando- for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

11 - No caso das cadeiras já havia a previsão de quantitativo certo, não havendo necessidade de aquisições freqüentes ou parceladas. Ou seja, não há previsão no rol taxativo do Art. 3o do Decreto 7892/2013 para aquisição do material por SRP;

12 -- Ainda no item 6 do referido documento é feita referência aos itens 14 e 15 como sendo "cadeiras com especificações com descrição similar". O fato de ser cadeira não significa que sejam de natureza similar na sua descrição. Apesar do processo produtivo ser parecido, os componentes são diversos. Por exemplo: o revestimento dos itens 14 e 15 é em tecido enquanto a cadeira executiva é em couro. A cadeira do item 15 não é giratória. Existem outras diferenças no conforto como o mecanismo de reclinção que favorecem as cadeiras executivas;

13 -- O PE 44/2017 foi concebido para aquisição de mobiliário para utilização dos servidores lotados na Secretaria e Cartórios Eleitorais, inclusive contemplando necessidades previstas no orçamento do ano de 2017 e 2018. Assim, as aquisições poderiam ocorrer de forma parcelada, a depender da liberação do orçamento. Por esta razão, tratou-se de aquisição através do SRP, caso distinto das cadeiras do PE 38/2017;

14 - A primeira versão do Termo de Referência que iria originar o PE 44/2017 foi finalizada em 21/08. A impugnação referente ao PE 38/2017 foi aceita em 04/09, ou seja, após a finalização do TR;

15 - O PE 44/2017 também foi objeto de impugnação que foi aceita parcialmente gerando a elaboração de um novo TR que foi finalizado em 12/09, no entanto, ainda não se tinha uma definição quanto às alterações que seriam necessárias para as cadeiras objeto deste documento;

16 - Após as impugnações do PE 44/2017 foram alteradas especificações de alguns itens deste pregão para tornar mais abrangente para fins de aumento da competitividade. Assim, a versão final do TR foi entregue em 29/09. No entanto, não era o caso de incluir as cadeiras do PE 38/2017 pelas explicações do item 11 deste documento e porque não se tinha uma definição quanto a especificação a ser adotada por conta dos testes que estavam sendo realizados em dois modelos distintos (conforme item 6 deste documento);

17 - No item 7 do documento Achado nº 2, é feita referência ao PE 53/2017. Este Pregão Eletrônico foi efetuado para adquirir mobiliário para o Centro de Memória. Ocorre que o

mobiliário que estava sendo adquirido (biombo,expositor de documentos, cubo expositor, suporte para urnas de lona e banner) é de natureza bastante distinta das cadeiras aqui descritas;

18 - Com relação a cronologia referente ao PE 53/2017, a intenção inicial era realizar a licitação pelo Sistema de Registro de Preços. Ocorre que a AJDG (Prot. 6257/2017 -- fls. 82/84 -- item 13) indicou que a aquisição deveria ocorrer pela forma convencional (pronta-entrega) por não se enquadrar nos requisitos do Decreto 7892/2013, fato este corroborado pela Diretora-Geral (fls. 85 dos referidos autos);

19 - A versão final do TR do PE 53/2017 foi finalizada no dia 15/08, data ainda anterior à impugnação do PE 38/2017. Consultando os autos de prot. 6257/2018, no dia da impugnação os mesmos estavam em tramitação pelo GAP/SAO para fins de análise e encaminhamento à AJDG, não tendo mais retornado às unidades operacionais.

20 - Importa ressaltar que na data de realização da licitação referente ao PE 53/2018 ainda não se tinha uma definição clara da especificação que seria adotada para as cadeiras, ou seja, não fazia sentido interromper a licitação para aguardar por este item, uma vez que, poderia comprometer o recebimento dos materiais em licitação até o final do exercício;

21 - Como já mencionado no item 6 deste documento, algumas empresas acenaram com a possibilidade de encaminhar a este Regional amostras de cadeiras para testes por parte dos futuros usuários. Destas, duas efetivamente entregaram as amostras;

22 - Ocorre que as duas amostras eram bem diferentes entre si: uma delas era uma cadeira em couro com mecanismo de reclinção de acordo com o movimento do usuário, enquanto a outra era telada com apoio lombar e mais tecnológica;

23 - Foi tentada uma solução que especificasse uma cadeira que atendesse as duas amostras mas não foi possível pois elas eram bem diferentes entre si, inclusive no preço. Daí, devido ao tempo decorrido e o aviso das empresas de que não seria possível entregar até o final do exercício o quantitativo requerido, caso fosse realizada licitação por conta dos prazos inerentes a este tipo de certame, não seria possível adquirir as cadeiras dentro do exercício financeiro. Então, partiu-se para adesão a ata de registro de preços que estivesse disponível e fosse economicamente viável para fins de contratação;

24 - Importante registrar que se fazia necessário que a aquisição ocorresse até o final do exercício financeiro considerando a impossibilidade de obtenção de recursos no ano seguinte. Caso a despesa fosse inscrita em restos a pagar iria comprometer o orçamento do exercício seguinte;

25 - Foi realizada adesão à única ARP viável que contemplou as cadeiras teladas com apoio lombar, que por sinal foi a preferida da maioria dos que a testaram;

26 - No entanto, o Presidente deste Regional ao ser questionado de sua preferência disse que havia gostado das duas, entretanto preferiria utilizar a de menor custo, que era a cadeira de couro. Ocorre que não havia ARP de órgão Federal disponível para fins de adesão e nem tampouco tempo disponível para deflagrar licitação;

27 - Desta forma, optou-se pela contratação direta, já que seu custo não ultrapassava o limite

determinado no Art. 24, II da Lei 8.666/1993 e o valor ofertado inferior ao modelo comprado na adesão, observado o princípio da economicidade;

28 - Por todo o exposto, ou seja, dificuldade na especificação da cadeira mais adequada, tempo para os usuários estabelecerem o padrão de cadeira a ser adquirido, impossibilidade dos fabricantes entregarem as cadeiras dentro do mesmo exercício em caso de compra através de licitação cujo contrato só seria finalizado próximo ao término do ano em caso de sucesso do pregão, foi realizado a adesão e a contratação direta mencionadas;

29 - Com relação ao fracionamento de despesa, segue entendimento extraído do Manual de Compras Diretas do TCU:

"Outro importante aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de fracionamento de despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, de mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$15.000,00 ou R\$8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas.

Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de "mesma natureza", sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerado mero parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida).

30 - Consoante entendimento acima, não houve compras diretas de dois objetos de mesma natureza durante o mesmo exercício, não havendo irregularidade na aquisição das cadeiras nem fracionamento de despesas;

31 - O próprio TCU admite ser problemática a identificação do que seria dois objetos de mesma natureza", cabendo à Administração definir o critério mais adequado;

32 - Com relação ao achado A1, está claro que não houve fuga à licitação pois não se tinha como incluir o objeto nas demais licitações realizadas seja por questões temporais; de natureza da licitação (não caberia aquisição por SRP) ou a própria situação fática da dificuldade em especificar e estabelecer um padrão adequado para a aquisição das cadeiras. Vale lembrar que não foi por falta de planejamento que houve a aquisição por dispensa de licitação e sim por fatos supervenientes que surgiram ao longo do processo licitatório, tanto que foi incluída no PE 38/2017;

33 - Com relação ao achado A3, as justificativas foram apresentadas nos autos do processo correspondente e as eventuais falhas não foram apontadas no documento Achado nº 2;

34 - Por fim, o achado A4 trata a aquisição como irregular, porém as justificativas apresentadas neste documento afastam esta afirmação.

## II. RECOMENDAÇÕES

Em resposta ao documento Recomendações não atendidas em auditorias anteriores, encaminhado em anexos ao Achado nº 2 pela Coordenadora de Controle Interno fisicamente e

através de e-mail em 16/03, seguem a seguinte manifestação.

Quanto às Recomendações pretéritas, das quais, como dito "muitas se sabe já estão sendo cumpridas", sugerimos indicar as unidades a serem instados item a item a apresentar as possíveis evidências, a fim de completarmos a manifestação.

Natal, 4 de abril de 2018

Marcos Laca de Oliveira Alexandre SAO

Welika Welkovic Cunha Meio :. AJDG

Hercley Madeiros Fernandes ,.ASPRES

Hemiann Prudente Dória - CMP

Ernesto Leça Pinto - SCS Marat Soares : SLCIP

### **3.2.3 CONCLUSÃO DA EQUIPE**

Após a finalização do prazo estabelecido em Reunião (fls. 38), e considerando a manifestação dos Setores envolvidos no processo de aquisição das cadeiras acima transcrita, na qual consta o histórico e contextualização em que se deu a aquisição das cadeiras, a Equipe de Fiscalização resolve firmar o entendimento de que se faz necessário, na elaboração dos Estudos Preliminares e no Termo de Referência, melhorar o detalhamento da motivação, bem como as especificações dos objetos a serem licitados, a fim de evitar o que ocorreu no caso ora em estudo.

### **3.3 ACHADO Nº A3**

Possibilidade de ato irregular, quando comprovado o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes.

#### **3.3.1 IDENTIFICAÇÃO DO ACHADO**

##### **Descrição do Achado**

No que cabe ao registro do presente achado, convém discorrer de maneira pormenorizada, vejamos:

- Trata-se de locação de 06 (seis) ônibus para evento promovido pela EJE – Escola Judiciária Eleitoral no Centro de Operações da Justiça Eleitoral - COJE, em comemoração aos 300 anos do Bairro das Quintas;
- O público a ser atendido deveria ser de 260 pessoas, estudantes de escolas públicas entre 10 e 13 anos de idade;
- Os alunos foram deslocados para assistir a palestra relacionada ao Eixo Cidadania

no dia 06 de setembro de 2017;

- Nos Estudos Preliminares não constam informações suficientes a respeito de como foi levantada a quantidade de crianças e quais escolas seriam atendidas;
- É preciso alertar para o fato de que o Estudo Preliminar deveria ter sido realizado pelo setor demandante (Escola Judiciária Eleitoral - EJE) e não pelo Setor de Transporte, já que as informações sobre o evento e suas peculiaridades seriam de domínio do setor responsável pela realização do evento;
- Também é oportuno lembrar que na fase da liquidação e pagamento da despesa a Seção de Segurança, Transporte e Apoio Administrativo relatou que (fls. 56):

No dia do Evento, mais precisamente no horário combinado para o embarque dos alunos, este servidor entrou em contato com a Sra. Maria José, coordenadora responsável pela organização, para saber se estava tudo dentro do acordado. Na ocasião, a coordenadora informou que devido a ausência de 02 colégios, só foram necessários 04 ônibus, mas que os outros 02 veículos estavam no local. Como não foi necessário o uso destes 02 veículos, ela solicitou aos motoristas que retornasse a sede da empresa.

- Em reflexo ao ocorrido, o setor acima destacou o seguinte: "*Solicito também que nas próximas contratações, a Escola Judiciária realize melhor estudo e/ou contato com as escolas com a finalidade de não ocorrer novas falhas no processo.*" (fl. 56);
- O fato é que, por razões não totalmente esclarecidas no procedimento em tela, não foi possível identificar quais Escolas foram atendidas nem como foram feitos os cálculos de quantidade de alunos e por que o evento não foi realizado na(s) Escola(s) beneficiada(s);
- Também não há nos autos os motivos da desistência súbita de cerca 86 (oitenta e seis) alunos e de quais Escolas seriam esses alunos, fato que ocasionou o prejuízo de locação de 02 (dois) ônibus excedentes sem nenhuma utilidade;
- Dessa forma, é provável que o número de alunos a serem transportados para participarem do evento tenha sido superdimensionado ou tenha ocorrido um fato superveniente que gerou o consequente retorno de dois ônibus locados vazios, ensejando o pagamento total da Nota Fiscal por serviços parcialmente prestados pela empresa (não por culpa desta), já que não houve passageiros a serem

transportados. Observa-se, por outro lado, que a fase de planejamento foi comprometida devido ao exíguo espaço de tempo que os setores responsáveis dispuseram para instruir os autos e adotar as demais providências cabíveis para contratar a empresa responsável pelo transporte dos alunos (o pedido foi formalizado em 10 de agosto, enquanto o evento estava marcado para o dia 06 de setembro de 2017).

### **Situação Encontrada**

Locação de 06 (seis) ônibus para transportar 260 alunos para participarem de evento na Escola Judiciária Eleitoral. Dos 06 (seis) ônibus contratados e pagos, apenas 04 (quatro) foram utilizados, gerando pagamento de serviços além do necessário para o regular funcionamento do evento.

### **Objeto**

Superdimensionamento da capacidade a ser contratada. (PAE 10694/2017).

### **Critério**

Possível ato de gestão antieconômico.

### **Evidência**

Subutilização da capacidade contratada.

### **Causa**

Possível desperdício de recursos públicos, pelo dimensionamento incorreto da contratação.

### **Efeito**

Possibilidade de caracterização de ato antieconômico.

## **3.3.2 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA**

A Escola Judiciária Eleitoral foi instada a se manifestar, porém decorridos os cinco dias úteis concedidos para tal, não houve manifestação.

## **3.3.3 CONCLUSÃO DA EQUIPE**

Após finalização do prazo estabelecido em Reunião (fls. 38), sem manifestação dos Setores envolvidos no processo, restou evidente que nos autos não constam as informações

necessárias para elaboração de um projeto de contratação consistente. Tanto isso é verdade que o Setor de Transportes registrou nos autos o seguinte: "*Solicito também que nas próximas contratações, a Escola Judiciária realize melhor estudo e/ou contato com as escolas com a finalidade de não ocorrer novas falhas no processo.*" (fl. 56).

Sendo assim, a Equipe de Fiscalização resolve manter o entendimento de que há a necessidade de aperfeiçoar o planejamento das ações da Escola Judicial Eleitoral que venham a resultar em gastos e contratações, como no caso concreto, em que foi necessário locar ônibus ou qualquer outro tipo de transporte para atividades educativas da referida Escola.

Dessa forma, não há dúvida de que **é de suma importância fortalecer a função do planejamento** das ações para evitar a prática de atos que, potencialmente, possam se caracterizar como antieconômicos.

O critério para manutenção desse achado deverá ser visto como um procedimento de melhoria contínua na função de planejamento nas ações futuras da Escola Judiciária Eleitoral.

#### **4. ANÁLISE FINAL**

Ultimadas as etapas que precederam este relatório e considerando as conclusões a que chegou a Equipe de Fiscalização, após exame detalhado de cada achado e da manifestação da unidade fiscalizada acerca desses - conclusões aquelas consignadas no item anterior -, entendemos pela **Regularidade Parcial dos Autos Analisados**, situação que enseja a necessidade de emissão de ORIENTAÇÕES PONTUAIS que *objetivam alinhar e aprimorar a utilização dos instrumentos de governança e gestão atualmente instituídos*.

#### **5. ORIENTAÇÕES E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÃO**

Em vista dos exames empreendidos e das conclusões consignadas neste instrumento, apresentamos as Orientações e propostas de Determinação, com vistas a subsidiar a análise e decisão da Autoridade Competente, quanto às providências a serem adotadas.

Desse modo, em face do explanado neste Relatório e com o intuito de contemplar situações vindouras,

#### **RECOMENDAMOS QUE:**

**1) a Administração não renove** os contratos relativos às seguintes Bibliotecas Digitais: **EDITORA ZÊNITE, BIBLIOTECA DIGITAL FÓRUM DE PERIÓDICOS, EDITORA FORUM – JACOBY e EDITORIA FORUM - BANCO DE CÓDIGOS** pelas

razões expostas **no Item 3.1.3 deste relatório**, bem como em razão do disposto **no item 9.1.2 do ACÓRDÃO Nº 2779/2017** do Tribunal de Contas da União - Plenário que **recomenda à Justiça Eleitoral** (e a outros órgãos públicos) *“que adotem medidas com intuito de identificar, nos anos de 2018 a 2020, as despesas discricionárias passíveis de redução, com respectiva amplitude desse valor, de modo a garantir as condições necessárias ao seu funcionamento, informando anualmente ao TCU, por ocasião dos respectivos Relatórios de Gestão, os resultados decorrentes das medidas adotadas, considerando como forma de incentivo ao compartilhamento de boas práticas para atingimento dos objetivos do Novo Regime Fiscal, e a título de exemplo, o rol descritivo de medidas de contenção de despesas, constante do Anexo II do Relatório de Auditoria;”*.

**2) nos demais procedimentos de renovação de periódicos** deve-se constar, obrigatoriamente, nos Estudos Preliminares e nos Termos de Referência indicadores de oferta/procura, que retratem, de forma objetiva, a relação custo x benefício da contratação, de modo a se evidenciar o atendimento aos Princípios da Economicidade e da eficiência, expressamente demonstrados por meio dos seguintes critérios:

- a) números de acessos realizados pelos usuários;
- b) números de acessos por revistas eletrônicas;
- c) pesquisa de satisfação dos usuários do serviço;
- d) demonstração dos ganhos efetivos para a administração advindos da contratação de revistas e periódicos; e
- e) comprovação da vantajosidade (preço de mercado e interesse da administração).

#### **ORIENTAMOS A ADMINISTRAÇÃO QUE:**

**1) reformule URGENTEMENTE a contratação direta, em sede de dispensabilidade e inexigibilidade, com modificação da Portaria 220/2015 – DG e adoção da lista de verificação, face à necessidade de se estabelecer e fortalecer a Primeira Linha de Defesa de controles internos na análise dos procedimentos.**

**2) estabeleça PARÂMETROS para a elaboração dos Termos de Referência, com a finalidade de aprimorar as justificativas para as contratações diretas.**



Isto posto, submetemos o presente Relatório de Fiscalização, com as conclusões e Orientações aqui consignadas, à apreciação da Senhora Coordenadora de Controle Interno, Supervisora das ações efetivadas nesta Fiscalização.

Natal/RN, 13 de Junho de 2018.

<p>Valdeir Mário Pereira <b>Chefe da Seção de Orientação e Análise de Gestão</b></p>	<p>Wolmer de Freitas Barboza <b>Assistente I da Seção de Orientação e Análise de Gestão</b></p>
<p>Yvette Bezerra Guerreiro Maia <b>Técnico Judiciário</b></p>	<p>Carlene Pereira dos Santos <b>Analista Judiciário</b></p>

**ANEXO I - RECOMENDAÇÕES ANTERIORES AINDA NÃO ATENDIDAS, PARA FINS DE MONITORAMENTO E CONTROLE.**

**RECOMENDAÇÕES NÃO ATENDIDAS EM AUDITORIAS ANTERIORES**

**PAE 9525/2013** – Determinado seu acatamento pela Presidência (fls. 115): Seja criada solução informatizada no próprio Processo Administrativo Eletrônico (PAE) para controle dos processos de dispensabilidade e inexigibilidade em tempo real.

**PAE 6878/2015** Determinado seu acatamento pela Presidência (fls. 173): Desenvolva uma sistemática efetiva de organização das informações fornecidas por setores envolvidos na cadeia de aquisição e contratação direta, a exemplo do que já foi solicitado na conclusão do relatório referente ao Processo Administrativo Eletrônico - PAE nº 9525/2013,

**EM SEDE DE MONITORAMENTO - VERIFICAR REGISTROS FORMAIS DE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NO PAE 4698/2016**

- 1) Quando a contratação direta exigir contrato, publicação somente do Extrato de tal instrumento, sem necessidade de publicação prévia do ato de autorização da contratação direta, especificando a cláusula que permite a prorrogação do contrato e o seu prazo, caso seja a situação do caso concreto.
- 2) Reformulação do Processo de Contratação Direta, em sede de dispensabilidade e inexigibilidade, com modificação da Portaria 220/2015 – DG e adoção da lista de verificação do Anexo I, como forma de estabelecer Primeira Linha de Defesa de controles internos na análise dos procedimentos.
- 3) Publicação na Internet e Intranet das informações de gastos relativos aos procedimentos de dispensabilidade e inexigibilidade, dando efetividade ao conceito de Transparência Ativa.
- 4) Estabelecimento de documentação mínima para habilitação a ser exigida de pessoa física para fins de contratação direta, com fundamento na Lei 8666/93, tais como:

- Prova de Inscrição no Cadastro Individual de Contribuinte (CIC ou CPF) do Ministério da Fazenda;

- Prova de regularidade para com a Fazenda Federal, mediante Certidões Negativas de Débito;
- Prova de regularidade relativa à Seguridade Social (Certidão Negativa de Débito – CND, emitida pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social).
- Certidão do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNJ, para fins de proibição de contratação com a Administração Pública.

5) Utilização da ferramenta “solicitar ciência” do PAE para informar ao setor competente à providenciar a publicação, sem afetar a tramitação de procedimentos de pagamento de inscrições em eventos, aquisição de passagens e crédito de diárias.

6) Adoção de política formal para compra direta de materiais odontológicos e médicos, mediante a ferramenta “cotação eletrônica” ou por dispensabilidade de licitação, com fundamento no art. 24, Inciso II, da Lei nº 8666/1993.

7) Adoção de um único Parecer Jurídico para análise jurídica dos procedimentos de contratação que incluem os procedimentos previstos nos Incisos III e seguintes do art. 24 e art. 25 da lei 8666/93, evitando dessa forma retrabalho para as Assessorias envolvidas (AEPRES e AJDG). Para tanto, poderá ser revista a delegação de competência para os casos previstos na norma.