

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

**TC 027.007/2012-0**

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central.

Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: SENAR. AUDITORIA. CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO N. 3.183/2011 – TCU – PLENÁRIO. CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS. 1) ENSINO À DISTÂNCIA. FIXAÇÃO DO PREÇO EM FUNÇÃO DA PRESTAÇÃO POTENCIAL DO SERVIÇO. 2) CONSULTORIA E INSTRUTORIA. SELEÇÃO DE PRESTADORES CADASTRADOS, POR SUPOSTA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, SEM AMPARO LEGAL. 3) PREGÃO. NÃO UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE ELETRÔNICA. 4) PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. DIVULGAÇÃO DO NOME E DA IMAGEM DE DIRIGENTES. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E ÀS DIRETRIZES FIXADAS NO ART. 37, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. Verificadas impropriedades em atos fiscalizados, cabe determinar à entidade jurisdicionada a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento de seu regulamento e dos princípios constitucionais aplicáveis à área de licitações e contratos.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Auditoria realizada no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central (Senar-AC), no período de 13/08 a 05/10/2012, com o objetivo de analisar processos licitatórios e os respectivos contratos de aquisição de bens ou prestação de serviços, conforme autorizado no subitem 9.2.5 do Acórdão 3.183/2011-TCU-Plenário.

2. O referido Acórdão foi proferido no TC 028.956/2011-7, que tratou da Solicitação do Congresso Nacional de que fossem fiscalizadas as despesas das entidades do Sistema “S”, principalmente as classificadas nas rubricas de publicidade, eventos, comunicação social, jornalismo, relações públicas e **marketing**.

3. A amostra fiscalizada é composta pelos processos licitatórios e contratos abaixo relacionados, perfazendo o volume de recursos fiscalizados – VRF de R\$ 57.661.500,90:

Processo	Contratos/ Atas de Registro de Preço	Valor estimado da contratação (R\$)
1 <b>0083/2009</b>	Ata RP 002/09	4.411.210,00
2 <b>0083/2009</b>	Ata RP 003/09	8.901.906,00
3 <b>0083/2009</b>	Ata RP 004/09	9.737.844,00
4 <b>0083/2009</b>	Ata RP 005/09	5.506.500,00
5 <b>0152/2009</b>	Ata RP 001/10	2.684.780,00
6 <b>0002/2010</b>	Ata RP 002/10 (Contrato 15/10)	16.645.960,90

7	<b>0039/2010</b>	Ata RP 004/10	2.535.500,00
8	<b>0041/2010</b>	Contrato 26/10	5.000.000,00
9	<b>0090/2011</b>	Contrato 054/11	100.000,00
10	<b>0090/2011</b>	Contrato 055/11	50.000,00
11	<b>0090/2011</b>	Contrato 056/11	50.000,00
12	<b>0090/2011</b>	Contrato 057/11	50.000,00
13	<b>0090/2011</b>	Contrato 067/11	50.000,00
14	<b>0090/2011</b>	Contrato 001/12	70.000,00
15	<b>0090/2011</b>	Contrato 002/12	50.000,00
16	<b>0090/2011</b>	Contrato 003/12	288.000,00
17	<b>0090/2011</b>	Contrato 005/12	100.000,00
18	<b>0090/2011</b>	Contrato 006/12	191.000,00
19	<b>0090/2011</b>	Contrato 008/12	118.800,00
20	<b>0090/2011</b>	Contrato 009/12	70.000,00
21	<b>0090/2011</b>	Contrato 014/12	180.000,00
22	<b>0090/2011</b>	Contrato 018/12	70.000,00
23	<b>0124/2011</b>	Contrato 068/11	50.000,00
24	<b>0136/2011</b>	Contrato 78/11	150.000,00
25	<b>0003/2012</b>	Ata RP 001/12	600.000,00
<b>TOTAL</b>			57.661.500,90

4.  
39) Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, o Relatório produzido pela SecexPrev (peça n.

## “2. INTRODUÇÃO

(...)

### 2.2 Visão geral do objeto

17. O Senar foi criado por meio da Lei 8.315, de 23 de dezembro de 1991, com o objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural.

18. Em razão da natureza pública dos serviços que prestam e da natureza tributária das contribuições compulsórias que integram suas receitas, os serviços sociais autônomos devem observância aos princípios constitucionais afetos à Administração Pública, ainda que não integrem a estrutura estatal.

19. Por consequência, as entidades do Sistema ‘S’ se sujeitam ao sistema de controle da Administração Pública, bem como têm obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos que recebem (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal).

20. Em relação às aquisições realizadas por essas entidades, o entendimento desta Corte é de que os serviços sociais autônomos, embora não obrigados ao estrito cumprimento da Lei 8.666/1993, devem observar seus regulamentos próprios, que devem ser compatíveis com os princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal (Decisões 907/1997-TCU-Plenário e 461/1998-TCU-Plenário, Acórdãos 5.262/2008-TCU-1<sup>a</sup> Câmara e 2.097/2010-TCU-2<sup>a</sup> Câmara, entre outros).

21. Em 2011, a receita do Senar Central foi de R\$ 35.926.573,00. Já o Senar com um todo (incluindo as 27 Administrações Regionais) ocupou dentre os onze integrantes do Sistema ‘S’ e considerando em conjunto o orçamento do Sest/Senat, em 2010, a sétima colocação em recursos arrecadados, que foram cerca de R\$ 321 milhões (TC 015.663/2011-6 - peça 5, p.1).

22. Tendo em vista tratar-se de serviço social autônomo, as entidades não estão obrigadas ao estrito cumprimento da Lei 8.666/93. Assim, a presente auditoria tem por objetivo analisar a conformidade das aquisições de bens e contratações de serviços do Senar com seus regulamentos

próprios (Regulamento de Licitações e Contratos, além de outros possíveis normativos próprios) e, essencialmente, com os princípios constitucionais afetos à Administração Pública, bem como a Jurisprudência desta Corte de Contas.

(...)

## **2.5.Limitações inerentes à auditoria**

30. A principal limitação enfrentada é que as entidades do Sistema ‘S’, entre elas o Senar, não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto de Licitações (Lei 8.666/1993), portanto a escolha dos critérios, ou seja, as normas e jurisprudências a serem empregadas deve ser cuidadosa. Acrescenta-se, ainda, o fato de que essas entidades se utilizam de sistemas contábeis e orçamentários próprios, logo, suas despesas, por exemplo, não estão registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), sendo necessários conhecimentos específicos para se obter determinada informação.

## **2.6.Volume de recursos fiscalizados**

31. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 57.661.500,90, resultado da soma dos valores dos contratos e respectivos aditivos que compõem a amostra (Anexo I).

## **2.7. Benefícios estimados da fiscalização**

32. Dentre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar, principalmente, a indução à melhoria nos controles internos e no planejamento e remuneração das contratações do Senar, principalmente na que se refere à contratação de cursos à distância - EaD.

## **2.8. Processos conexos**

- TC 028.956/2011-7 – Solicitação do Congresso Nacional (SCN);
- TC 034.155/2011-2 – Prestação de contas ordinária, referente ao exercício de 2010, do Senar – Administração Central: processo encontra-se em diligência, para saneamento de supostas irregularidades.

# **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

## **3.1 Sistema indevido de remuneração e de acompanhamento do Contrato 015/10 de prestação de serviços de educação à distância via web.**

### **3.1.1 Situação encontrada:**

33. Constatou-se que o Senar adotou como base para remuneração dos serviços de ensino à distância (Contrato 015/10) a estimativa de alunos inscritos nos programas de ensino, em detrimento do número efetivo de alunos matriculados.

34. O Senar realizou, em 29/1/2010, com objetivo de iniciar ações de ensino à distância via web (EaD), a Concorrência 001/2010 (Processo 002/10), tipo Técnica e Preço para Registro de Preço, tendo como objeto a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados de implantação, operacionalização, desenvolvimento, transposição, adaptação de cursos e materiais didáticos nas versões on-line com manutenção e hospedagem de cursos e eventos a distância via **internet**, através de sistemas interativos de gestão educacional e aprendizagem via **web**, a serem oferecidos para a capacitação do público alvo que se enquadresse nos programas do Senar (peça 14, p. 12).

35. Em 18/3/2010 foi celebrado o Contrato 015/10 com o Instituto de Estudos Avançados (IEA), vencedor do certame licitatório, com prazo inicial de vigência até 17/3/2011, no valor de R\$ 4.715.500,00 (peça 16, p. 5-12), para 80.000 alunos. A vigência do contrato foi prorrogada até 17/5/2011, conforme Primeiro Termo Aditivo (peça 19, p. 10-11).

36. Posteriormente, o Senar celebrou mais três aditivos com o IEA. O Segundo Termo Aditivo com vigência de 18/5/2011 a 17/5/2012, no valor de R\$ 5.219.746,00, com estimativa de vagas para 100.000 alunos (peça 21, p. 14-15); o Terceiro Termo Aditivo alterou essa meta de atendimento criando 26.500 novas vagas e incluiu o desenvolvimento de mais um curso, com acréscimo no valor de R\$ 1.304.799,00 (peça 22, p. 41-42). O Quarto Termo aditivo prorrogou a vigência do contrato por mais um ano (até 17/5/2013), no valor de R\$ 5.405.915,90, com estimativa de vagas para 100.000 alunos (peça 24. p. 33-34).

37. O Anexo I do Edital da Concorrência 001/2010, que trata das especificações do objeto de serviços técnicos especializados de educação à distância, previa no item 1.1, para os últimos oito meses do primeiro ano de vigência do contrato, a operação de cursos para até 10 mil inscrições/mês, totalizando até 80 mil inscrições (peça 14, p. 38).

38. O IEA, na sua proposta de preços constante da Concorrência 001/2010, estabeleceu o valor unitário de R\$ 39,50 por aluno, para um total estimado de 80.000, resultando no montante de R\$ 3.160.000,00 para custear os serviços referentes à operação dos cursos, conforme quadro abaixo.

**Quadro 1: Planilha de Preço da contratada**

Item	Descrição do Serviço	Valor Unitário (R\$)	Quantidade Estimada	Total estimado do contrato (R\$)
01	Desenvolvimento dos cursos	1.350,00 (valor/página)	1.050 páginas	1.417.500,00
02	Operação dos cursos	39,50 (valor/aluno)	80.000 alunos total	3.160.000,00
03	Eventos – Web Conferência	11.500,00 (valor/conferência)	12 conferências	138.000,00
<b>Total Geral do Contrato</b>				<b>4.715.500,00</b>

**Fonte: Proposta de preços da Concorrência 001/2010 (peça 15, p. 51)**

39. Observou-se, no entanto, de acordo com os relatórios de execução física apresentados pelo IEA, relativamente ao primeiro período de vigência do Contrato 015/10, março de 2010 a maio de 2011, que 24.319 alunos se inscreveram nos cursos de EaD do Senar, sendo que apenas 9.780 efetivaram matrícula (peça 20, p. 3-4).

40. Não obstante o alcance de aproximadamente 30% da meta estipulada de 80.000 alunos inscritos, diferença a menor de mais de 50.000 inscrições, o Senar pagou integralmente os serviços contratados, independente do número de alunos efetivamente matriculados.

41. Vale destacar, ainda, a ausência nos autos de análise técnica ou de manifestação do Senar, seja qualitativa ou quantitativa, a respeito das informações apresentadas nos relatórios de execução física elaborados pelo IEA, fato que pode ter contribuído para manutenção equivocada da remuneração dos serviços contratados. Como exemplo da necessidade da realização de crítica formal por parte da entidade, pode-se citar excertos de relatório do IEA, período de 18/3 a 17/5/2011 (Primeiro Termo Aditivo), sobre o número de alunos inscritos, nos quais fica demonstrada a forma confusa da contratada apresentar os resultados (peça 20, p. 2-3):

‘Durante o período de vigência do Termo Aditivo totalizou 13.424 alunos inscritos nos cursos das turmas que iniciaram e finalizaram neste período.

Desta forma durante o período de aditivo, do início de abril a 17 de maio de 2011, totalizou 33.992 inscritos nos cursos, independente da data de início ou término da turma.

(...)

No período de vigência do Termo Aditivo, 45 turmas finalizaram os cursos somando 9.668 alunos inscritos nos três programas do EaD Senar. Destes 4.072 alunos efetivaram suas matrículas e 2.657 alunos concluíram os cursos.

(...)

No período de janeiro a março de 2011, 61 turmas finalizaram os cursos, somando 14.653 alunos inscritos. (...’

42. Verifica-se, assim, que há menções de diversos valores referentes à quantidade de inscritos, não sendo possível identificar qual deles efetivamente representa a realidade.

43. Parte dos custos do serviço de educação à distância, contratado pelo Senar, é diretamente proporcional ao número de alunos matriculados, pois, na operação dos cursos, cada aluno matriculado demanda serviços de: seleção/triagem; ambientação; gestão operacional, pedagógica

e tecnológica dos processos; atendimento; monitoramento de informações; monitoria e tutoria; e hospedagem e manutenção dos cursos de acordo com o quantitativo de alunos.

44. Corrobora [o] acima afirmado o fato de o Senar, durante a vigência do Segundo Termo Aditivo, de 18/5/2011 a 17/5/2012, ter aumentado a meta de atendimento de alunos de 100.000 para 126.500 (valor de R\$ 46,58 por aluno), o que resultou no acréscimo de R\$ 1.234.370,00 ao valor do contrato, junto com custo de desenvolvimento de mais um curso, que passou de R\$ 5.219.746,00 iniciais para R\$ 6.524.545,00 (peça 22, p. 40, 42 e 56).

45. Cabe mencionar, ainda, que o edital da Concorrência 002/10 não definiu um modelo de planilha de preços a ser preenchido pelas licitantes. Conforme destacado no achado 3.7, a estimativa de preços da contratação foi feita apenas de modo global, sem identificar individualmente os itens que deveriam compor o preço. Assim, os itens que compuseram a proposta de preços foram definidos pela própria licitante, [a qual] agrupou vários serviços numa mesma rubrica, fato que resultou em dificuldade: i) de análise da composição do custo individual dos serviços; ii) da verificação da conformidade dos preços unitários com os praticados no mercado; e iii) da verificação de quais valores estão diretamente relacionados ao custo por aluno.

46. Observou-se, contudo, que a entidade, diante da baixa expectativa de alunos, procurou fomentar a divulgação e promover o portal EaD e, por consequência, os programas/cursos oferecidos, como forma de aumentar a procura por suas ações de ensino, com intuito de alcançar os quantitativos inicialmente estipulados no contrato. Assim, no primeiro ano da vigência do contrato, foi solicitada ao IEA a apresentação de orçamento para a realização de serviços técnicos não contemplados inicialmente, conforme quadro 2:

**Quadro 2: Serviços não contemplados no orçamento inicial**

Item	Descrição do Serviço	Valor Unitário (R\$)	Referência
01	Divulgação/Assessoria de Imprensa	68.400,00	(peça 16, p. 38-41)
02	Divulgação/Campanha Digital	38.000,00	
03	Migração dos cursos do Instituto da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil ICNA	18.240,00	
04	Customização e Operacionalização do curso Negócio Certo Rural (52 turmas)	247.735,00	
05	Pesquisa de impacto para identificação da realidade do público-alvo	13.680,00	
06	Operacionalização dos cursos de Formação de Tutores (1 turma)	29.037,96	
07	Ações de Acompanhamento por telefone	80.965,33	(peça 17, p. 27-30)
08	Produção das apostilas dos cursos (para download)	15.960,00	

**Valor total dos serviços adicionados ao Contrato** **512.018,29**

47. Como se vê, o Senar, durante a vigência da fase inicial do contrato, tendo em vista a baixa procura pelas ações de ensino à distância, requisitou ao IEA novos produtos e serviços, os quais, embora não previstos inicialmente, estavam relacionados ao objeto contratado. Cabe dizer que essa nova demanda, orçada em R\$ 512.018,29, conforme quadro 2, não onerou o valor do contrato, o qual teve o seu valor original mantido. Percebe-se que foi identificada a necessidade da execução desses serviços durante a execução do contrato, e foi feita a compensação da inclusão desses novos serviços em razão da baixa demanda de alunos.

48. Durante as prorrogações do contrato, apesar da forma equivocada de remuneração por estimativa, a melhor divulgação dos programas de ensino aumentou significativamente o número de alunos, ficando muito próximo das metas estipuladas. Houve, inclusive, a necessidade de criação de novas vagas (26.500) durante a vigência do segundo termo aditivo (peça 22, p. 40-42

e 56), em razão [de a] procura ter extrapolado a meta inicial. Desse forma, nos períodos de prorrogação analisados, não foi possível observar a ocorrência de pagamento por serviços não executados.

49. Deve-se [frisar], como complicador para o Senar estimar o número de alunos e fazer o pagamento com base nessa estimativa, o fato de o público alvo do Senar estar inserido em grande parte no meio rural, sendo bastante pulverizado e de difícil alcance, o que dificultou sobremaneira a correta estimativa do quantitativo de alunos que iriam se matricular nos cursos ofertados pela entidade.

50. Dessa forma, constata-se que a sistemática de remuneração adotada pelo Senar, nessa contratação, baseia-se erroneamente na disponibilização potencial, por parte da contratada, dos serviços de capacitação ao público alvo dos seus programas, não refletindo a realidade dos custos dos serviços realmente prestados, pois remunera os serviços com base em estimativas de inscrições de alunos, as quais podem se concretizar ou não, sem levar em conta, ao realizar os pagamentos, o número efetivo de alunos inscritos que se matricularam nos cursos.

51. Portanto, o Senar, ao estipular como parâmetro da liquidação da despesa a disponibilização potencial do serviço por parte da contratada, acabou por pagar serviços que não foram efetivamente realizados, e assim não atingiu os resultados esperados com o menor custo possível, ou seja, não levou em conta a relação custo-benefício, em desconformidade com o princípio da economicidade (art. 70, **caput**, da Constituição Federal). Também, ao não realizar a análise técnica, qualitativa e quantitativa dos relatórios de execução física apresentados pela contratada, a entidade deixou de verificar e acompanhar o atingimento das metas propostas e fazer uma crítica dos resultados, a fim de melhor planejar e organizar as suas ações de ensino à distância, sem observar o princípio da eficiência.

52. Assim, esta equipe de auditoria achou oportuno, por meio do Ofício 07-879/2012, de 7/11/2012, solicitar manifestação dos responsáveis sobre os seguintes pontos:

a) motivo para atrelar a remuneração do Contrato 015/10 a uma estimativa de inscrições de alunos por mês (10 mil alunos), em detrimento do número efetivo de alunos matriculados;

b) quanto ao crédito referente ao não alcance das metas de inscrições nos cursos no Contrato 015/10, mencionado na resposta do Senar à solicitação de Auditoria da CGU nº 201109445/014 (item 2.1.g – fl. 2117 – Processo 02/10), informar:

b.1) como foi calculado;

b.2) se houve compensação com os serviços complementares para os quais foram solicitados orçamentos para o Instituto de Estudos Avançados (Ofícios CI/nº/373/DEPPS; CI/nº/374/DEPPS; CI/nº/399/DEPPS e CI/nº/400/DEPPS);

b.3) se os serviços complementares foram executados; e

b.4) se os serviços complementares foram suficientes para a utilização de todo o crédito calculado.

### **3.1.2 Objetos nos quais foi constatado:**

- Processo 002/2010 (Concorrência 001/2010).

(...)

### **3.1.7 Esclarecimentos dos responsáveis:**

53. Em resposta aos questionamentos feitos no Ofício 07-879/2012, de 7/11/2012, acima referido (item 3.1.1), a Administração Central do Senar, por meio do Ofício 269, de 19/11/2012, encaminhou à equipe de auditoria as considerações formuladas pela área responsável da entidade (peça 33, p. 1-4).

54. Nesse expediente, quanto à alínea ‘a’, o Senar menciona que, apesar de conhecer bem seu público alvo, não tinha experiência com educação à distância, e que mesmo diante da diferença entre o número estabelecido e o número efetivo de inscrições alcançado por mês, entendeu ser melhor a alternativa de manter o ritmo de operacionalização dos cursos para otimizar os resultados futuros. Destaca que os serviços para operacionalização dos cursos foram prestados.

55. Afirma que caso a remuneração do contrato fosse apenas em função do número de alunos efetivamente em curso, a execução programada ficaria descoberta de recurso financeiro para a prestação dos serviços que independem do número de alunos.

56. Quanto à alínea ‘b’, diz que (...) a diferença entre o número de alunos efetivamente inscritos subtraído do número de alunos definido na meta de inscrição gerou um crédito para o Senar no valor de R\$ 1.310.925,09.

57. Segundo o Senar, durante a operacionalização dos cursos foi identificada a necessidade de execução de serviços complementares para o alcance das metas originalmente estabelecidas. Assim, foram executados serviços não previstos inicialmente no contrato no valor de R\$ 512.018,29.

58. Ademais, alega que para a plena liquidação do crédito foi celebrado, ainda, um aditivo (Primeiro Termo Aditivo de 18/3/2011) prorrogando o prazo de vigência por mais 62 dias e atendendo mais 20.201 novos alunos, correspondendo ao valor de R\$ 172.855,56 para prestação de serviços referentes à operacionalização dos cursos e R\$ 626.051,24 para as novas vagas criadas.

59. Posteriormente, em complemento à resposta do Ofício 07-879/2002 (peça 35, p. 1), o Senar encaminhou os relatórios de execução física referentes aos mencionados serviços complementares (peça 36) e esclareceu que não houve emissão de fatura e pagamento ao IEA referente ao período de 62 dias de que trata o Primeiro Termo Aditivo do Contrato 015/10, conforme destacado no relatório financeiro anexado (peça 35, p. 2).

### **3.1.8 Conclusão:**

60. Cabe mencionar que os gestores do Senar não tinham experiência em contratação de ensino à distância (EaD), pois a contratação visava iniciar as ações de ensino nessa modalidade, bem como que a entidade procurou, durante a execução inicial do contrato (primeiro ano de vigência), compensar a baixa procura pelos cursos com solicitação de novos serviços à contratada, no intuito de ampliar a divulgação dos programas e as ações de ensino (...).

61. Assim, apesar de o Senar ter pago a integralidade dos serviços contratados no primeiro ano e de somente ter sido alcançado 30% da meta estipulada de 80.000 alunos inscritos, o excesso remuneratório foi compensado com serviços complementares não contemplados inicialmente (quadro 2), no valor R\$ 512.018,29, e com a celebração do Primeiro Termo Aditivo, que criou 26.500 novas vagas e serviços para sua operacionalização, no valor de R\$ 798.906,80, totalizando R\$ 1.310.925,09 em serviços prestados pelo IEA sem custo adicional para o Senar (...).

62. No entanto, ao contrário do que afirma o Senar nos seus esclarecimentos, o sistema remuneratório adotado no Contrato 015/10 (...) com base em “estimativas de alunos inscritos”, sem levar em conta o [número] de alunos efetivamente matriculados, mostrou-se antieconômico e com potencial de causar futuros prejuízos, tendo em vista o caráter de execução continuada dos programas de ensino à distância (...).

63. Observa-se, ainda, a ausência de avaliação qualitativa e quantitativa, por parte do Senar, dos resultados apresentados pela contratada, fato que aliado à dificuldade de estimar o público alvo a ser atingido pelas ações de ensino à distância, pode acarretar menor eficiência dessas ações e impactar negativamente os resultados almejados.

64. Assim, considerando as impropriedades apontadas (...) entende-se suficiente propor determinação para que seja realizado novo processo licitatório para a contratação dos serviços em questão, escoimado das inconsistências verificadas.

(...)

## **3.2 Prorrogação do Contrato de prestação de serviços de educação à distância sem a devida adequação dos preços dos serviços.**

### **3.2.1 Situação encontrada:**

66. Por meio do segundo termo aditivo, o Senar prorrogou a vigência do Contrato 015/10 por

12 meses, no período de 18/5/2011 a 17/5/2012, e reajustou o preço originalmente pactuado em 12%, com base no Índice Geral de Preços de Mercado – IGP-M (peça 21, p. 14-15), o qual passou de R\$ 4.715.500,00 para R\$ 5.219.746,00. Todavia, não observou que vários grupos de serviços se referirem somente à etapa inicial de desenvolvimento do objeto contratado.

67. Segundo o Parecer 050/11 da assessoria jurídica da entidade (peça 21, p. 13), a prorrogação foi feita de conformidade com art. 29 do Regulamento de Licitações e Contrato. A atualização de valores foi justificada por se enquadrar ‘na hipótese de reajuste de preços, instrumento de recomposição de reequilíbrio econômico financeiro utilizado para atualização do valor do contrato, motivado pela variação dos custos de produção no período anual apurado’.

(...)

69. A simples aplicação desse percentual de reajuste seria correta se tratasse da prestação dos mesmos serviços originalmente contratados. Entretanto, observa-se, conforme cronograma de desembolso (peça 18, p. 21-23), que várias etapas do primeiro ano de contrato se referem à fase inicial dos serviços, tais como planejamento, preparação da infraestrutura física e tecnológica, contratação e capacitação das equipes de trabalho, desenvolvimento do portal de educação e do módulo de ambientação (vide quadro 2).

**Quadro 2: Cronograma de Desembolso**

Parcelas	Serviços	Valor (R\$)
10% entrada	- Infraestrutura física e tecnológica - Contratação das equipes de trabalho - Capacitação das equipes - Planejamento	471.550,00
1ª parcela	- Desenvolvimento do Portal de educação - Desenvolvimento da ambientação - Desenvolvimento das customizações dos sistemas - Desenvolvimento do módulo de ambientação - Gestão administrativa, TI e Pedagógica	235.005,96
2ª parcela	- Desenvolvimento do Portal de educação - Desenvolvimento da ambientação - Desenvolvimento das customizações dos sistemas - Criação e desenvolvimento da identidade visual dos cursos a distância do Senar - Gestão administrativa, TI e Pedagógica	235.005,96
3ª parcela	- Desenvolvimento do Portal de educação - Desenvolvimento da ambientação - Desenvolvimento das customizações dos sistemas - Criação e desenvolvimento da identidade visual dos cursos a distância do Senar - Gestão administrativa, TI e Pedagógica (...)	474.821,40

**Fonte: Carta de proposição** (peça 18, p. 21-22)

70. Constata-se que a maioria desses serviços está circunscrita à etapa inicial da implantação do ensino à distância. Tem-se como exemplo claro o desenvolvimento do Portal de Educação, o qual uma vez construído, em regra, necessita somente de manutenção esporádica.

71. Cabe citar, ainda, que a estimativa de alunos do primeiro período de vigência do contrato passou de 80.000 para 100.000 na celebração do Segundo Termo Aditivo, sem que essa alteração constasse do termo aditivo e de parecer da área técnica ou jurídica.

72. Como destacado no achado 3.1, o edital da Concorrência 002/10 não definiu um modelo de planilha de preços a ser preenchido pelas licitantes, sendo que os itens que compuseram a

proposta de preços foram definidos pela própria licitante, que ao definir o preço agrupou vários serviços numa mesma rubrica (quadro 2), falha que possivelmente prejudicou a análise dos custos no momento da prorrogação do contrato e alteração de serviços, como ora analisado.

73. Vê-se, na realidade, que houve um arranjo ou compensação com objetivo de compatibilizar o preço da contratação inicial, reajustado pelo IGP-M, com a nova demanda de serviços necessários para continuação do EaD, pois mudou a demanda, tanto dos serviços como do quantitativo de alunos, e a entidade fez uma mera recomposição dos valores ao aplicar 12% de reajuste ao preço contratado inicialmente.

74. Verifica-se que a forma correta seria verificar primeiro quais serviços são necessários à complementação e continuação dos programas de ensino à distância do Senar, com a posterior especificação, no termo aditivo, destes serviços e o respectivo orçamento de cada um, evitando o risco de se pagar por serviços já realizados, desnecessários, ou superfaturados.

75. Portanto, os gestores agiram sem a devida precaução, caracterizando a prorrogação como um ato antieconômico, não observando o princípio da economicidade, ante a não adequação dos preços do contrato a nova demanda de serviços, bem como não fez constar do respectivo termo aditivo o detalhamento dos novos serviços, infringindo o art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos, que estabelece que as alterações contratuais decorrentes de prorrogação deverão constar de termos aditivos.

### **3.2.2 Objetos nos quais foi constatado:**

- Processo 002/2010 (Concorrência 001/2010).

(...)

### **3.2.7 Conclusão:**

76. Verificou-se, portanto, que o Contrato 015/10 foi prorrogado e reajustado no seu valor global, com a mera aplicação do IGP-M, sem constar, no respectivo termo aditivo, no parecer técnico ou no parecer jurídico, o detalhamento dos serviços demandados para as novas etapas do programa de ensino à distância, bem como planilha com o orçamento pormenorizado de cada serviço a ser executado, o que dificulta a análise do custo efetivo do objeto contratado, assim como a medição e aferição dos resultados, com risco de causar prejuízos econômicos ao Senar.

77. Assim, tendo em vista a ausência, por parte do Senar, de análise detalhada dos serviços e dos custos por ocasião da prorrogação do Contrato 015/10, entende-se pertinente propor determinação para que seja sanada a impropriedade.

(...)

## **3.3 Fixação de honorário mínimo em edital de contratação de serviços de comunicação e publicidade**

### **3.3.1 Situação encontrada:**

79. Constatou-se a definição de percentual mínimo de honorários incidente sobre os custos de serviços realizados por terceiros, conforme item 11.2.3 do edital da Concorrência 002/2010 (Processo 041/10), do tipo técnica e preço, para a contratação de agência especializada em serviços de comunicação e publicidade (peça 27, p.15).

80. O honorário, nesse caso, representa a remuneração da empresa em relação aos serviços subcontratados, sendo um custo para o contratante. O percentual de honorários foi um dos quesitos que compôs a proposta de preços, item 11.4 do edital (peça 27, p.15), sendo estabelecido que a apresentação de percentual inferior a 5% (cinco por cento) desclassificaria a proposta.

81. A definição de valor mínimo de honorário contraria a busca da proposta mais vantajosa, em desacordo com o princípio da economicidade (art. 70, **caput**, da CF) e ao que preceitua o Regulamento de Licitações e Contrato (RLC) do Senar, art. 2º, ao definir que a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa, considerando que, caso não houvesse essa definição, o licitante poderia propor um valor menor de honorário, com a consequente diminuição do custo da contratação.

**3.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo de contratação 041/10.

(...)

**3.3.7 Conclusão da equipe:**

82. A fixação de valor mínimo de honorário no edital corresponde ao fato de fixar preços mínimos, e pode prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa pela entidade, considerando que cabe ao particular a decisão acerca do preço mínimo que pode suportar.

83. A própria Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária ao Sistema ‘S’, veda a fixação de preços mínimos, conforme art. 40, inciso X.

84. Nesse sentido, cabe dar ciência ao Senar de a inclusão em editais de preços mínimos como critério de desclassificação de proposta de preços, como foi observado na Concorrência 002/2010 (Processo 041/10), está em desacordo com o art. 2º, **caput**, do Regulamento de Licitações e Contratos, e aos termos do art. 40, X, da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária.

(...)

**3.4 Requisito de habilitação que demanda gastos anteriores à assinatura do contrato para prestação de serviços de comunicação e publicidade e de serviços gráficos.****3.4.1 Situação encontrada:**

86. Constatou-se que foi exigida das licitantes, como condição para participar da Concorrência 02/2010, a posse de sede ou escritório em Brasília-DF, conforme item 4.1.1 do edital para a seleção e contratação de agência especializada em serviços de comunicação e publicidade, Processo 041/10 (peça 27, p. 7).

87. No Pregão Presencial 01/2012, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos e ao Registro de Preços, foi exigida das licitantes não sediadas no Distrito Federal a manutenção de escritório de atendimento fixo e galpão com espaço mínimo de 150 metros quadrados, comprovada por meio de contrato de locação ou escritura, conforme item 3.3.2 do edital (peça 32, p. 15).

88. Quanto à exigência de galpão com espaço mínimo de 150 m<sup>2</sup> em Brasília, o gestor justificou que o espaço físico seria necessário para o armazenamento de produtos antes de sua distribuição, pois a sede do Senar – AC não dispunha de local suficiente para a guarda de grande quantidade dos materiais pedidos. No entanto, tal exigência deveria fazer parte das condições para a assinatura do contrato.

(...)

90. Essas exigências decorrem de deficiência na elaboração do edital e vão de encontro ao que preceituam o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contrato (RLC) do Senar e os Acórdãos 6463/2011-TCU-1<sup>a</sup> Câmara, item 9.2.2, e 5169/2011-TCU-2<sup>a</sup> Câmara, item 9.5, na medida em que ocasionam restrição à competitividade dos certames, prejudicando a participação de empresas que não possam atender a essas exigências, que, em primeira análise, demandariam gastos anteriores à celebração de contratos.

**3.4.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo 041/10, Concorrência 02/2010, do tipo técnica e preço, para a seleção e contratação de agência especializada para atendimento ao Senar – Administração Central, em suas demandas de serviços de comunicação e publicidade.

- Processo 03/12, Pregão Presencial 01/2012 – Registro de Preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gráficos.

(...)

**3.4.7 Conclusão da equipe:**

91. A jurisprudência deste Tribunal considera restrição à competitividade a exigência de item de habilitação que demanda gastos dos licitantes anteriores à assinatura do contrato. Nos casos mencionados foi exigido como condição para habilitação dos licitantes que as empresas possuíssem sede ou escritório instalado em Brasília, e em outro, galpão com espaço mínimo de

150 m<sup>2</sup>. Esses fatos restringem a competitividade, pois demandam gastos dos licitantes com aluguel, compra ou instalação anteriores à assinatura do contrato.

(...)

### **3.5 Atribuição de ponderação de 70% para técnica e 30% para preço, sem a devida justificativa, para contratação de serviços de comunicação e publicidade.**

#### **3.5.1 Situação encontrada:**

93. No edital da Concorrência 02/2010, do tipo técnica e preço, destinada à seleção e contratação de agência especializada em serviços de comunicação e publicidade, constatou-se a ausência de justificativa para a desproporção entre os pesos de 70% atribuído para a proposta técnica e de 30% para os itens técnica e preço (item 13.1 do edital, Processo 041/10, peça 27, p. 20).

94. O RLC-SENAF prevê, em seu art. 8º, inc. II, o tipo de licitação técnica e preço. O § 1º do art. 8º estabelece que: “O tipo de licitação técnica e preço será utilizado preferencialmente para contratações que envolvam natureza intelectual ou nas quais o fator preço não seja exclusivamente relevante, e, neste caso, desde que justificado tecnicamente”. Além disso, o § 2º exige que os pesos estabelecidos no instrumento convocatório sejam objetivos.

(...)

96. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, para ‘a distribuição privilegiada de peso em favor da nota técnica deveria restar caracterizada a complexidade do certame e o impacto sobre os preços contratados’, estando acompanhada de estudo demonstrando que a disparidade verificada é justificável (item 33 do relatório e 11 do voto condutor do Acórdão 1488/2009-TCU-Plenário). Ainda de acordo com esse acórdão, ‘a simples adoção da licitação do tipo técnica e preço já proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade, uma vez que a técnica passa a compor a nota final do certame, abrindo possibilidade para que, a despeito de apresentarem custos superiores, empresas com técnica mais apurada vençam a disputa’ (item 15 do voto).

97. Esse também é o entendimento constante dos Acórdãos 1782/2007, 29/2009, 2017/2009, 327/2010 e 1041/2010, todos do Plenário, dentre outros.

(...)

101. O TCU já se manifestou no sentido de que os serviços de comunicação social constituem prestação de serviços especializada, sem, no entanto, estarem dotados de complexidade que justifique, pela simples natureza do objeto, o estabelecimento de pesos diferentes, uma vez que se trata de serviço comumente oferecido ao setor público e à iniciativa privada (item 37 do relatório do Acórdão 1488/2009-TCU-Plenário). Como já mencionado, a simples escolha do tipo técnica e preço proporciona a contratação de propostas de melhor qualidade.

102. Verificou-se no processo 041/10, de acordo com a Ata de abertura, do dia 16/6/2010, que três licitantes entregaram os envelopes com as propostas, passando-se à abertura e análise do conteúdo das propostas de preços, envelope 01 – cujas notas foram: Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., nota 70; Big Grande Ideias Ltda., nota 42,5; e Prime RS Publicidade Comunicação e Eventos Ltda., nota 58. Em seguida, foram abertas as propostas técnicas – envelope 02, para posterior análise e pontuação, a qual ocorreu no dia 28/6/2010, restando apuradas as notas técnicas: Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., nota 98; Big Grande Ideias Ltda., nota 70; e Prime RS Publicidade Comunicação e Eventos Ltda., nota 70. Aplicada a fórmula para obtenção das notas finais, chegou-se ao resultado: Agnelo Pacheco Criação e Propaganda Ltda., NF 89,6; Prime RS Publicidade Comunicação e Eventos Ltda., NF 72; e Big Grande Ideias Ltda., NF 61,75.

103. Em que pese a falha observada, não há, no caso em exame, elementos que indiquem que o estabelecimento de critério desproporcional tenha acarretado prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração. A atribuição de pesos equivalentes para os itens “técnica” e “preço” não acarretaria mudança no resultado da licitação,

já que a primeira classificada obteve a melhor nota no quesito preço.

104. Assim, a empresa vencedora teve tanto a melhor NT quanto a melhor NP, e não foi identificado prejuízo relativo à obtenção da proposta mais vantajosa.

105. Outro ponto que merece ser abordado é que na Concorrência 02/2010 a abertura das propostas de preço ocorreu antes da avaliação da proposta técnica. A jurisprudência do TCU, bem como a doutrina, são no sentido de que, nas licitações do tipo “técnica e preço”, as propostas de preços devem ser abertas apenas após a classificação das propostas técnicas e a apreciação de eventuais recursos.

106. Nesse diapasão, temos também a Lei 12.232, de 22 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, a qual prevê que seja realizada a abertura e julgamento das propostas técnicas (uma via sem identificação dos proponentes), e que somente após a publicação do resultado do julgamento da proposta técnica seja realizada a abertura dos invólucros com as propostas de preços, em sessão pública.

107. De acordo com o item 6 do voto condutor do Acórdão 2017/2009-TCU-Plenário, a abertura das propostas técnicas antes da proposta de preços tem por objetivo favorecer ‘o atendimento dos princípios da isonomia e da imparcialidade, bem como a busca pela proposta mais vantajosa. Ao contrário, o conhecimento prévio das propostas de preços pode, de fato, provocar viés na avaliação sobre as propostas técnicas, maculando o resultado da licitação’.

(...)

### **3.5.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo 041/10, Concorrência 02/2010, do tipo técnica e preço, para a seleção e contratação de agência especializada para atendimento ao Senar – Administração Central, em suas demandas de serviços de comunicação e publicidade.

### **3.5.3 Causas da ocorrência do achado:**

- Ausência de normativos que disciplinem os requisitos mínimos a serem observados nas licitações do tipo técnica e preço.

(...)

### **3.5.7 Conclusão da equipe:**

109. Ante o exposto, constata-se a existência de lacunas nas normas de licitações do Senar no que tange a certames do tipo técnica e preço. Esse fato pode acarretar falhas nesse tipo de procedimento.

110. Observou-se, no processo examinado, a atribuição de peso superior para o índice de técnica, em detrimento do índice de preço, sem amparo em justificativas técnicas suficientes que demonstrem sua necessidade. Quanto a esse ponto, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que deve haver justificativa do órgão ou entidade quando o peso do critério preço ficar abaixo do critério técnico, já que a adoção de critério desproporcional pode acarretar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração (Acórdãos 1488/2009, 1782/2007, 29/2009, 2017/2009, 327/2010 e 1041/2010, todos do Plenário).

111. Verificou-se, também, a abertura das propostas de preço antes da proposta técnica. Quanto a esse ponto, também há entendimento pacífico do Tribunal de que não deve haver abertura das propostas comerciais antes do julgamento das propostas técnicas, como forma de garantir a imparcialidade e isonomia no julgamento, evitando que um possível viés na avaliação das propostas técnicas altere o resultado.

112. Considerando que não foram identificados, no processo examinado, elementos que demonstrassem a existência de prejuízo na obtenção da proposta mais vantajosa, entende-se suficiente promover determinação ao Conselho Deliberativo do Senar – Administração Central para que adote medidas tendentes a modificar o seu Regulamento de Licitações e Contratos ou aprove norma específica no sentido de incluir dispositivos que prevejam regras mínimas a serem

observadas nas licitações do tipo técnica e preço, dentre elas a exigência de justificativas técnicas que demonstrem a necessidade de adoção de peso maior para o índice técnico, em detrimento do índice de preços, e a necessidade de abertura e julgamento das propostas técnicas antes da avaliação das propostas de preços.

(...)

### **3.6 Fragilidades no planejamento e execução das contratações**

#### **3.6.1 Situação encontrada:**

115. Ao examinar os processos da amostra, constataram-se as seguintes falhas e impropriedades relacionadas à fase de planejamento e execução das contratações:

- a) ausência ou elaboração insuficiente do termo de referência;
- b) ausência ou fragilidades na justificativa para o preço;
- c) ausência do orçamento estimado em planilha de preços unitários;
- d) ausência de designação de fiscal do contrato.

(...)

117. A ausência de termo de referência foi constatada nos Processos 83/09 e 152/09, ambos para contratação de serviços de impressão gráfica de material, e no Processo 002/10, para contratação de empresa para desenvolvimento de cursos de educação à distância.

118. As contratações referentes aos Processos 83/09 e 152/09 foram precedidas e baseadas em documentos que definiram as especificações técnicas do objeto (peça 12, p. 14-24 e peça 13, p. 3 a 7), sem os detalhamentos que devem constar em um projeto básico ou termo de referência, como o orçamento detalhado dos custos e definição dos métodos e prazo de execução.

119. No Processo 002/10, no entanto, apesar de não constar nos autos o projeto prévio ou termo de referência antes do edital, no anexo do Edital da concorrência foram definidas as especificidades do objetivo.

120. Em relação à falta ou fragilidades na justificativa para o preço, foi constatada a ausência de pesquisa de preços nos processos 083/09; 152/09; 136/11 e 3/12, bem como fragilidades nos procedimentos para realização das cotações preliminares nos processos 002/10, 124/11 e 041/10.

121. Nos processos 083/09 e 152/09 (contratações de serviços de impressão gráfica), 136/11 (contratação de serviços de fornecimento de alimentação para eventos) e 003/12 (contratação de serviços de impressão gráfica) não houve parâmetros que comprovassem que os valores contratados estavam de acordo com o mercado. Não constava, nos autos, pesquisa de preços ou documentos que justificassem os valores acordados, em desacordo com o art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar.

122. Especificamente em relação ao Processo 003/12, apesar de não haver documentação nos autos, os gestores informaram, por meio de entrevista, que fizeram uma estimativa com base na contratação anterior e em um registro de preços do Ministério das Relações Exteriores.

123. Já nos processos 002/10 e 124/11, as pesquisas de preços realizadas apresentaram inconsistências. No Processo 002/10, conforme documento de peça 14, p. 5, há informação de que a pesquisa de mercado foi realizada com base nas seguintes referências:

**Quadro 3: Pesquisa de preços**

Empresa	Preço Anual
Sebrae (contrato semelhante)	R\$ 4.989.000,00
IEA	R\$ 5.341.500,00
Mobiliza	R\$ 6.142.000,00

Fonte: Processo 002/10 (peça 14, p. 5)

124. Desse modo, o Senar utilizou, como valor estimado da contratação, o valor médio das propostas constantes do quadro 3 (R\$ 5.072.433,33). No documento, há menção de que as informações desse quadro foram colhidas no processo 057/2009 – Concorrência 001/09, que teria sido cancelada. No entanto, não foi anexado aos autos nenhum documento que comprovasse os valores citados, não foi mencionado o número do contrato com Sebrae e não há informação se

esse [instrumento] tinha os requisitos básicos da contratação do Senar, informa apenas que é semelhante. Além disso, considerando que não foi elaborado um orçamento detalhado em planilha de quantitativos e preços unitários, definindo os itens que deveriam compor o preço, conforme inconsistência que também será examinada nesse achado, deduz-se que as propostas das empresas IEA e Mobiliza foram feitas apenas por preço global, demonstrando a fragilidade do valor estimado e temerosa a comparação com outras contratações, no caso a do Sebrae.

125. Quanto ao Processo 124/11, constam nos autos três fontes de pesquisa utilizadas para estimar o custo da contratação. No entanto, duas delas apresentam inconsistências. A proposta da empresa Jandaia está sem data e assinatura (peça 30, p. 12) e a cópia de registro de preços sem o número do registro (peça 30, p. 14).

126. No Processo 41/10, a estimativa de preços foi baseada apenas na Tabela Referencial de Preços do Sindicato das Agências de Propaganda do DF – SINAPRO, conforme peça 27, p. 4, não sendo feita consulta a nenhuma outra fonte.

127. Em relação à impropriedade referente ao orçamento estimado em planilha de preços unitários, foi constatada a ausência desse requisito nos processos 083/09, 152/09, 002/10, 136/11 e 3/12. Nos Processos 083/09, 152/09, 136/11 e 3/12, conforme mencionando anteriormente, não foi feita a cotação dos preços, o que impossibilita a elaboração do orçamento detalhado. No Processo 002/10 houve a estimativa dos preços apenas de forma global, não constando no edital nem mesmo o modelo de planilha de preços a ser preenchido pelas licitantes.

128. Por fim, em todos os contratos examinados na amostra, não se observou, também, a designação do fiscal, para acompanhar a execução da contratação, indo de encontro ao princípio da eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), e ao art. 67 da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária.

### **3.6.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo de contratação 083/09;
- Processo de contratação 152/09;
- Processo de contratação 002/10;
- Processo de contratação 041/10 ;
- Processo de contratação 124/11;
- Processo de contratação 136/11;
- Processo de contratação 3/12.

### **3.6.3 Causas da ocorrência do achado:**

- Ausência de normativos que disciplinem adequadamente os requisitos mínimos a serem observados no planejamento das contratações em relação aos Processos 083/09; 152/09; 002/10.
- Planejamento deficiente de compras e contratação de serviços mesmo após a edição da Instrução de Serviço nº 001/2011 do Senar.

(...)

### **3.6.7 Conclusão da equipe:**

129. O Senar, embora pessoa jurídica de direito privado, utiliza receitas consideradas como recursos públicos, obtidas mediante contribuição compulsória. Em razão disso, deve obediência aos princípios constitucionais gerais aplicáveis à administração pública.

130. Nesse sentido, apesar de o Regulamento de Licitações e Contratos do Senar não prever a necessidade de elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico, e orçamento estimado em planilhas de preços unitários, suas contratações devem ser precedidas de adequado planejamento, em consonância com os princípios da economicidade, da eficiência e da igualdade entre os licitantes.

131. O projeto básico ou termo de referência dotam o processo licitatório de maior transparência e dão mais segurança ao gestor de que esta contratando o produto conforme necessita, além de permitir que o licitante tenha informações e elementos necessários à boa elaboração das propostas. Já o orçamento estimado em planilhas de preços unitários serve de

balizamento para a análise das propostas das licitantes, e é um importante instrumento para a análise de possíveis repactuações. Assim, a ausência ou fragilidades nesses procedimentos pode prejudicar o processo licitatório.

132. Cabe destacar, contudo, que por meio da Instrução de Serviço 001/2011, que regulamenta dispositivos do RLC do Senar e que foi decorrente de determinações desta Corte (Acórdãos 2233/2010 – Plenário), foi regulamentado, conforme o art. 6º, que no caso de Licitação, a área demandante encaminhará para o Setor de Compras a solicitação de aquisição de materiais ou de contratação de serviços, acompanhada de Termo de Referência, onde deverão constar todas as especificações qualitativas e quantitativas necessárias à efetivação da aquisição/contratação pretendidas. De modo complementar, foi definido no art. 7º, como elemento necessário ao edital, o orçamento detalhado em planilha de quantitativos e preços unitários, quando for o caso.

133. Verifica-se, assim, que o Senar já normatizou a questão referente ao Termo de Referência e ao orçamento detalhado em planilhas. A ausência de termo de referência foi constatada em processos anteriores a normatização citada, não havendo necessidade de se propor medida corretiva. No entanto, em relação ao orçamento detalhado em planilhas, foi constatada a ausência deste elemento em processos posteriores a Instrução de Serviço 001/2011, como nos Processos 0136/11 e 03/12, sendo o caso de propor ciência à entidade da inobservância ao mencionado normativo.

134. Quanto à impropriedade de ausência de pesquisa de preços, o RLC do Senar estabelece em seu art. 13 a necessidade da realização da estimativa do valor para a licitação. Ademais, como acima mencionado, a Instrução de Serviço 001/2011 definiu a necessidade das solicitações de compras estarem acompanhadas de Termo de Referência, no qual um dos itens que deve constar é o valor estimado da contratação, com base em pesquisas de preços, informações estatísticas ou outros métodos aceitáveis.

135. Apesar dessas exigências, foram observadas contratações em que não foi realizada a pesquisa de preços (083/09, 152/09, 136/11 e 3/12), bem como fragilidades nos procedimentos para realização das cotações preliminares nos processos 002/10, 124/11 e 041/10, nos quais foram constatadas inconsistências como a realização da pesquisa pelo valor global ou a consulta apenas de uma fonte.

136. A Instrução de Serviço 001/2011, ao regulamentar a exigência de estimativa de valor, definiu, conforme art. 5º, que essa ‘poderá ser realizada por pesquisa de preços, com recebimento de proposta ou por meio telefônico, ou terá como base contratos anteriores ou contratações ocorridas em outras entidades ou órgãos’. O art. 9º desse normativo, que estabelece a necessidade de cotação de preços nas situações de dispensa de licitação, também dispõe sobre a realização de cotações por meio de telefone, destacando que, neste caso, deve ser informado o nome do empregado do Senar responsável pela coleta de preços, e o nome do atendente da empresa, responsável pelos preços informados.

137. Destaca-se, no entanto, que a realização de pesquisas apenas por telefone, sem documento que comprove os preços oferecidos pelos fornecedores é frágil, cabendo aprimoramento por meio de recomendação ao Senar para que formalize as pesquisas de preços realizadas, abstendo-se de utilizar apenas o meio telefônico sem documentar a proposta do fornecedor. Ademais, ante a constatação de que em alguns processos não houve a prévia pesquisa de preços, entende-se pertinente dar ciência ao Senar da inobservância aos normativos internos.

138. Em relação à ausência de designação formal de fiscal do contrato, apesar de o RLC do Senar não estabelecer tal requisito, entende-se que é dever da entidade acompanhar a execução dos contratos e assegurar que os trabalhos ou fornecimentos sejam realizados nos termos acordados. Com esse objetivo, como instrumento de controle, o art. 67 da Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária aos integrantes do Sistema ‘S’, estabeleceu a obrigatoriedade de se designar um Representante da Administração para acompanhar a execução da contratação, anotando, em registro próprio, todas as ocorrências pertinentes, mantendo os superiores devidamente

informados.

139. Dessa forma, considerando a importância do fiscal para o controle da execução contratual e em observância ao princípio da eficiência, entende-se pertinente recomendar ao Senar que defina como requisito necessário para a contratação a designação formal de funcionário para o acompanhamento e a fiscalização dos contratos do Senar.

(...)

#### **4. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA**

##### **4.1 Contratação direta de serviços de consultoria e instrutoria, por inexigibilidade, sem previsão legal.**

###### **4.1.1 Situação encontrada:**

142. Constatou-se que o Senar adotou, sem previsão legal, o procedimento denominado credenciamento, no intuito de contratar de forma direta, por inexigibilidade de licitação, prestadores de serviços de instrutoria e consultoria.

143. (...) A Assessoria Jurídica da entidade opinou favoravelmente ao credenciamento (Parecer/AJU 084/11), previsto no art. 12 da Instrução de Serviços 001, de março de 2011 (peça 29, p. 14-15), que regulamenta procedimentos relacionados à aquisição de materiais e contratação de serviços regidos pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Senar.

144. No Parecer 084/11 é mencionado que a figura do credenciamento não está prevista no RLC, mas que tem sido admitida como hipótese de inexigibilidade, sendo adotada por entidades do Sistema S e órgãos da Administração Pública.

145. Menciona, ainda, ao justificar a inexigibilidade, que a inviabilidade de competição se dá pelo fato de haver a disposição em contratar todos que manifestarem interesse e que satisfaçam às condições editalícias, bem como o preço ser definido pela entidade contratante. Cita vários especialistas no assunto, inclusive traz excerto do livro Comentários à Lei de Licitações e Contratos de Marçal Justen Filho:

‘Assim, o sistema do credenciamento só poderá ser adotado quando a competição for inviável em razão da necessidade de se contratar todos os possíveis interessados que atendam os requisitos exigidos. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de excludência entre os possíveis interessados.’

146. A Assessoria Jurídica finaliza o seu parecer ao dizer que a adoção do credenciamento encontra respaldo no TCU, para isso cita o item 9.2.3 do Acórdão 351/2010 – Plenário, *verbis*:

‘9.2.3 embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no **caput** do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão.’

147. Cabe mencionar que, anteriormente, para suprir a demanda de profissionais de instrutoria e consultoria, o Senar Central havia celebrado Termo de Cooperação com Fundação Universa durante os anos de 2009 até 2011. Contudo, em função da não celebração de novo termo aditivo para continuidade dessa contratação, o Departamento de Educação Profissional e Promoção Social (DEPPS), conforme Requisição de Serviços 139 (peça 29, p. 1), manifestou pela necessidade de definir uma estratégia de continuidade de trabalho para os prestadores de serviço que estavam credenciados pela Fundação Universa.

148. Assim, foi lançado o Edital de Credenciamento 001/2011 (Processo 090/11) com objetivo de cadastrar pessoas jurídicas para prestação de serviços de instrutoria e consultoria (peça 29, p. 2-13). Verifica-se, conforme tabela fornecida pela Entidade, que até o momento foram celebradas 14 contratações por inexigibilidade, com base no Credenciamento, no valor total de R\$ 1.437.800,00.

149. Ao examinar o sistema de credenciamento adotado pelo Senar, constata-se que [ele] não tem respaldo nos normativos [da entidade] nem na doutrina ou jurisprudência acerca do tema. A doutrina fala em inviabilidade de competição em razão de todos os credenciados interessados terem assegurada a contratação, assim, inviabilizando a competição. Entretanto, no caso em tela, não há essa possibilidade, pois a Entidade simplesmente faz a escolha do credenciado que entende ser o melhor para a consecução do serviço demandado, não tem como assegurar que todos serão contratados. Na verdade, quando é realizada a escolha do credenciado com perfil desejado, é feita também a exclusão do restante, não estando demonstrado no Edital qualquer garantia de isonomia de condições no momento da escolha do futuro contratado, ou que ele futuramente vai ser escolhido, pois os serviços são restritos a determinadas áreas, as quais podem não ser mais demandadas.

150. Outro fato importante diz respeito ao caráter comum do serviço a ser contratado – consultores e instrutores. Esses serviços são corriqueiros e com bastante disponibilidade no mercado atual. Constata-se que não há como a Entidade alegar dificuldade maior para encontrar prestadores desses serviços, bem como a sua singularidade. Dessa forma, conforme os documentos acostados aos autos, não fica demonstrada a inviabilidade de competição.

151. Quanto à menção ao Acórdão 351/2010 – Plenário respaldar a adoção do credenciamento, verifica-se que a deliberação não conheceu de consulta não conhecida e portanto não prejudicou a tese, sem prejuízo de informar ao Comando do Exército que a aquisição direta de gêneros alimentícios, mediante inexigibilidade de licitação, junto a produtores rurais e organizações de produtores somente seria legítima para as cidades com dificuldade de acesso a suprimentos alimentícios, sem relação de exclusão, com garantia de igualdade de condições entre todos os interessados, e desde que houvesse a demonstração inequívoca de que as necessidades somente poderiam ser atendidas dessa forma.

152. Percebe-se, de acordo com o que foi dito anteriormente, que as informações trazidas pelo Acórdão 351/2010 não respaldam o sistema de credenciamento adotado pelo Senar, bem como a doutrina trazida aos autos não se aplica ao caso em tela, o que configura que o sistema de credenciamento para contratação direta, por inexigibilidade de licitação, não tem respaldo legal, infringindo o art. 10 do Regulamento de Licitações e Contratos, que trata dos casos de inviabilidade de competição e que não se enquadra na hipótese em exame, e os Princípios da Legalidade e da Isonomia.

#### **4.1.2 Objetos nos quais foi constatado:**

- Processo 090/11.

(...)

#### **4.1.7 Esclarecimentos dos responsáveis:**

153. Em documento descritivo referente ao credenciamento, o Departamento de Administração e Finanças do Senar menciona, em resumo, que apesar da possibilidade de se contratar instrutoria por dispensa de licitação, com base no inciso XII do art. 9º do RLC, optou-se pela figura do credenciamento. Esclarece que o edital de credenciamento por prazo indeterminado e o critério utilizado para a prestação do serviço das empresas credenciadas é, em primeiro lugar, o rodízio, de modo que todas serão contratadas.

#### **4.1.8 Conclusão:**

154. Constata-se que o Sistema de Credenciamento adotado pelo Senar, para contratação direta de serviços de instrutoria e consultoria, por inexigibilidade de licitação, não tem previsão legal, bem como não encontra respaldo na doutrina ou jurisprudência. Observa-se, ainda, que não foi possível encontrar, nos autos, garantia de isonomia no processo de escolha do futuro contratado.

155. Dessa forma, considerando, também, o fato de os serviços serem comuns, não restando demonstrado a inviabilidade de competição, entende-se pertinente propor determinação ao Senar.

#### **4.2 Presença de nomes e imagens em publicidade das ações do Senar**

##### **4.2.1 Situação encontrada:**

157. Foi constatado que, na divulgação de cursos e em algumas ações educacionais desenvolvidas pelo Senar para seu público alvo, há nome e imagem da Presidente do Conselho Deliberativo do SENAR, que também é Presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e Senadora, caracterizando promoção pessoal de agente público, em inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade e ao disposto no art. 37, § 1º, da CF/88.

158. De modo a exemplificar a situação verificada, destaca-se o folder da campanha ‘Útero é vida! – Programa de prevenção de Câncer de colo do útero da mulher rural’ e as mensagens (e-mails) enviadas aos inscritos no programa de curso à distância do Senar – EaD (peça 28, p. 17).

159. No primeiro caso, o folder continha um espaço denominado ‘palavras da presidente’, no qual a presidente expõe a preocupação com a doença, a importância do exame preventivo e convida o público a realizar o exame. No folder há foto da presidente e seu nome, com indicação do cargo de senadora.

160. No segundo exemplo, constatou que são enviados e-mails aos alunos inscritos no programa de EaD do Senar, por meio do email [informaçõesdahora.ead@senar.org.br](mailto:informaçõesdahora.ead@senar.org.br), relativos à coluna semanal da Presidente da CNA no jornal a Folha de São Paulo. O e-mail convida o aluno inscrito a ler a próxima coluna, informando o dia e o caderno onde estará disponível. Também nesse caso, há foto e nome da Presidente da CNA. Destaca-se que a coluna mencionada não tem relação específica com as atividades do Senar/CNA, sendo um espaço em que são apresentados temas diversos, como drogas e greves no serviço público (peça 25, p. 11-19).

#### **4.2.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Processo de contratação 041/10 (Contrato 26/10)
- Processo de contratação 002/10 (Contrato 15/10)

(...)

#### **4.2.8 Conclusão da equipe:**

161. Como já destacado em outros trechos deste relatório, o Senar, em se tratando da entidade paraestatal arrecadadora de contribuições parafiscais, há de observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na realização de suas despesas. Desse modo, a entidade não pode se utilizar de ações institucionais para promover pessoas.

162. As situações destacadas neste achado, além de estarem em desacordo com o art. 37, **caput** e § 1º, da CF/88, ferem o princípio da impessoalidade.

163. Cumpre destacar que em relação aos e-mails mandados no âmbito do EaD, considerando o conteúdo da Coluna mencionada, que não tem relação com as atividades de qualificação do Senar, não resta demonstrado nem mesmo o caráter educativo e informativo exigidos pelo art. 37, **caput**, da CF/88.

164. Nesse sentido, entende-se que cabe dar ciência ao Senar da irregularidade, de modo a evitar a ocorrência dessa situação no futuro.

#### **4.2.9 Proposta de encaminhamento:**

165. Dar ciência ao Senar de que a presença de nome e imagem da Presidente do Conselho Deliberativo do Senar, verificada na divulgação de cursos e ações educacionais desenvolvidas pela entidade para seu público alvo, pode caracterizar promoção pessoal de agente público, em inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade e ao disposto no art. 37, § 1º, da CF/88.

### **4.3 - Não utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns**

#### **4.3.1 - Situação encontrada:**

166. Constatou-se, conforme relação de contratações realizadas pelo Senar – Administração Central nos exercícios de 2008 a 2012 (peça 7, 2-12 e peça 8, p. 2-6), bem como por meio de informações dos gestores (peça 9, p. 1), que não há a utilização da modalidade do Pregão na

forma eletrônica para bens e serviços comuns, sendo utilizado apenas na forma presencial.

167. Apesar de o RLC não definir a obrigatoriedade da utilização do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços, como dispõe o art. 4º do Decreto 5.450/2005 para a União, o Pregão na forma eletrônica apresenta vantagens que recomendam sua utilização ao invés da forma presencial.

#### **4.3.2 Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Relação de contratações do Senar dos exercícios de 2008 a 2012

(...)

#### **4.3.7 Esclarecimentos dos responsáveis:**

168. Informaram que todas as contratações mais onerosas da entidade são do tipo técnica e preço, realizadas na modalidade concorrência, inviáveis para o Pregão. As licitações cujos objetos podem ser licitados por pregão acontecem presencialmente com alto grau de participação e de competitividade. Com base nesses argumentos, informaram que não identificaram como necessário o Pregão eletrônico, pois consideram que seria mais proveitosa essa modalidade se tivessem várias licitações realizadas onde não houvesse a participação de interessados no mercado local (peça 9, p. 1).

169. Ressaltaram, ainda, que o Regulamento de Licitações e Contratos não prevê a utilização do Pregão como modalidade preferencial, tampouco na sua versão eletrônica (peça 9, p. 1).

#### **4.3.8 Conclusão da equipe:**

170. Está correta a afirmação dos responsáveis de que o RLC do Senar não dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização do Pregão e, tampouco, da preferência pela forma eletrônica.

171. No entanto, esta Corte de Contas já analisou a ausência dessa obrigatoriedade no âmbito Sistema ‘S’ em outras ocasiões, como no Acórdão 2.841/2011 – 1ª Câmara, na qual, considerando as vantagens da modalidade pregão e com fundamentos nos princípios da eficiência e da economicidade fez a seguinte determinação ao Sesc:

‘1.10. determinar ao Conselho Nacional do SESC que promova a adequação do seu Regulamento de Licitações e Contratos, de forma a tornar obrigatória, sempre que possível, a utilização da modalidade de pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo, todavia, adotar outra modalidade, mas, neste caso, desde que a escolha seja devidamente justificada.’

172. Cabe citar também o Acórdão 9.859/2011 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal apreciou recurso contra a decisão acima mencionada, mantendo-a inalterada.

173. Em outra ocasião, também foi determinado ao SESC – Administração Nacional, conforme item 1.5.6 do Acórdão 4.520/2009- 1ª Câmara (alterado pelo Acórdão 5613/2012 – 1ª Câmara) que adotasse “preferencialmente a licitação na modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns;”.

174. Ao examinar a relação de contratações do Senar durante nos exercícios de 2008 a 2012 (este último até julho), verifica-se que a entidade nos últimos dois exercícios tem utilizado mais a modalidade pregão do que o convite, situação não observada nos exercícios anteriores. No entanto, ainda não há utilização do pregão na forma eletrônica.

175. Como destacado na instrução que substanciou a determinação 1.10 do Acórdão 9.859/2011 – 1ª Câmara, a modalidade pregão apresenta vantagens como a diminuição do preço médio das compras em aproximadamente 25%, pois os fornecedores oferecem lances sucessivamente menores, até que reste somente um competidor; a redução do tempo médio de realização da contratação para algo em torno de 20 dias, pois só é preciso analisar a documentação da empresa vencedora da etapa de preços e não a de todos os participantes; e o aumento da transparência dos processos licitatórios e, consequentemente, do controle social, principalmente em sua versão eletrônica, pois qualquer cidadão pode acompanhar seu desenvolvimento em tempo real (on

line).

176. Verifica-se, assim, que a utilização do pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, é mais vantajosa quando comparada a outras modalidades, sendo que a forma eletrônica ainda apresenta outros benefícios, relacionados à ampliação da competitividade.

177. Desse modo, apesar das alegações dos responsáveis de que não identificaram como necessário o Pregão eletrônico, com base nos princípios da eficiência e da economicidade, entende-se pertinente propor recomendação ao Senar para que altere seu Regulamento de Licitações e Contratos de modo a tornar obrigatória, sempre que possível, a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, dando preferência para a forma eletrônica.”

5. Diante do exposto, a proposta uniforme formulada pela SecexPrevi (peças ns. 39/41) é no sentido de:

5.1. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central que:

a) não prorogue o Contrato n. 15/2010 e, nas futuras contratações de prestação de serviços de ensino à distância, adote providência para que (subitem 3.1 do Relatório de Auditoria):

a.1) constem do termo de referência todos os serviços, objeto da contratação, especificados individualmente de forma qualitativa e quantitativa;

a.2) os custos sejam detalhados em planilha orçamentária de preços unitários;

a.3) preveja no edital e no contrato que os serviços serão remunerados por unidades efetivamente prestadas (produtos), abstendo-se de remunerar os serviços com base em estimativa;

b) crie rotinas de acompanhamento e fiscalização da execução das ações de ensino à distância (EaD), tais como designação de fiscal de contrato, análise do resultado dessas ações nos aspectos quantitativo e qualitativo, a fim de minimizar a possibilidade de prejuízos ao longo da execução contratual (subitem 3.1 do Relatório de Auditoria);

c) detalhe circunstancialmente os serviços demandados na prorrogação de contratos de prestação de serviços de ensino à distância, com os respectivos valores, abstendo-se de suprimir serviços sem negociar as devidas compensações e sem constar do respectivo termo aditivo (subitem 3.2 do Relatório de Auditoria);

d) abstenha-se de utilizar o Sistema de Credenciamento para contratar de forma direta, por inexigibilidade de licitação, serviços de instrutoria e consultoria, sem previsão legal, bem como respaldo na doutrina ou na jurisprudência desse Tribunal, uma vez que não resta caracterizada a inviabilidade de competição para contratação desses serviços (subitem 4.1 do Relatório de Auditoria);

5.2. dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central de que:

a) a previsão editalícia de critério de desclassificação de proposta de preços consistente em percentuais mínimos, como foi obversado na Concorrência n. 2/2010 (Processo n. 41/10), está em desacordo com o art. 2º, **caput**, do Regulamento de Licitações e Contratos, e com os termos do art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/1993, de aplicação subsidiária (subitem 3.3 do Relatório de Auditoria);

b) a estipulação de requisitos que demandem dos licitantes a realização de gastos anteriores à assinatura do contrato, tais como a manutenção de instalações físicas específicas, identificada nos editais da Concorrência n. 2/2010 e no Pregão Presencial n. 1/2012, dificulta a seleção da proposta mais vantajosa e pode restringir a competitividade, afrontando o art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar e a jurisprudência consubstanciada nos Acórdãos ns. 6.463/2011-TCU-1ª Câmara e 5.169/2011-TCU-2ª Câmara (subitem 3.4 do Relatório de Auditoria);

c) nas licitações do tipo técnica e preço, a ausência de justificativa para o sobre peso atribuído à proposta técnica, em detrimento da proposta de preços, identificada no edital da Concorrência n. 2/2010, bem como a abertura das propostas de preço antes da proposta técnica, podem prejudicar a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, conforme orientação jurisprudencial constante dos subitens 9.3.6 do Acórdão n. 1.488/2009, 9.4.2 do

Acórdão n. 327/2010, e subitem 9.2.5 do Acórdão n. 1.041/2010, todos do Plenário-TCU (subitem 3.5 do Relatório de Auditoria);

d) a ausência de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços, verificada nos Processos 0136/11 e 03/12, prejudica o exame das propostas de preços e está em desacordo com o art. 7º da Instrução de Serviço n. 1/2011 do Senar (subitem 3.6 do Relatório de Auditoria);

e) a inexistência de pesquisa de preços para estimar o valor das contratações, verificada nos Processos ns. 83/09, 152/09, 136/11 e 3/12, está em desacordo com o art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar (subitem 3.6 do Relatório de Auditoria);

f) a inclusão do nome e da imagem de dirigentes do Senar na divulgação de cursos e ações educacionais dirigidas ao seu público alvo pode caracterizar promoção pessoal de agente público, em inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade e ao disposto no art. 37, § 1º, da CF/88 (subitem 4.2 do Relatório de Auditoria);

5.3. recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central que:

a) adote medidas tendentes a modificar o Regulamento de Licitações e Contratos do Senar ou aprove norma específica no sentido de incluir dispositivos que prevejam regras mínimas a serem observadas nas licitações do tipo técnica e preço, dentre elas a exigência de justificativas técnicas que demonstrem a conveniência de adoção de peso maior para o índice técnico, em detrimento do índice de preços, e a vedação de abertura e julgamento das propostas de preços antes da avaliação das propostas técnicas (subitem 3.5 do Relatório de Auditoria);

b) formalize as pesquisas de preços realizadas para estimar os valores das contratações, abstendo-se de utilizar apenas o meio telefônico sem documentar a proposta do fornecedor, em observância ao princípio da transparência (subitem 3.6 do Relatório de Auditoria);

c) defina, como requisito necessário à contratação, a designação formal de funcionário para o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, em observância ao princípio da eficiência (subitem 3.6 do Relatório de Auditoria);

d) altere seu Regulamento de Licitações e Contratos de modo a tornar obrigatória, sempre que possível, a utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado, dando preferência para a forma eletrônica, podendo adotar outra modalidade mediante justificativa (subitem 4.3 do Relatório de Auditoria).

É o relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a auditoria de conformidade realizada no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central (Senar-AC), no período de 13/08 a 05/10/2012, com o objetivo de analisar processos licitatórios e os contratos de aquisição de bens ou prestação de serviços celebrados pela entidade, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) versada no TC 028.956/2011-7 (Acórdão n. 3.183/2011 – TCU – Plenário).

2. O Relatório de Fiscalização n. 879/2012 (peça n. 39), parcialmente transcrito no Relatório precedente, registra os seguintes achados:

### 2.1. irregularidades nos processos licitatórios:

a) ausência ou insuficiência do termo de referência, de orçamento estimado em planilhas, de formalização das pesquisas e de justificativa de preços – embora o Regulamento de Licitações e Contratos do Senar não preveja expressamente a elaboração de termo de referência, projeto básico ou orçamento estimado em planilhas de preços unitários, a falta desses elementos, detectada nos processos referentes aos Contratos ns. 83/2009, 152/2009, 2/2010, 41/2010, 124/2011, 136/2011 e 3/2012, compromete o planejamento da contratação, a objetividade da estimativa de preços e a oferta de informação aos possíveis interessados, demandados pelos princípios da economicidade, da eficiência, da igualdade entre os licitantes e também pelo mencionado Regulamento;

b) contratação direta sem previsão legal – no Processo n. 9/2011, apurou-se que o Senar lançou edital de credenciamento com a finalidade de cadastrar pessoas jurídicas para prestação de serviços de consultoria e instrutoria; com base nesse instrumento foram efetuadas 14 contratações sem licitação, no valor total de R\$ 1.437.800,00, sob a alegação de inviabilidade de competição, por haver a disposição de contratar, na forma de rodízio, todos os que manifestarem interesse em prestar serviços e que satisfaçam às condições editálicas; entretanto, a utilização desse procedimento é indevida, pois a natureza comum dos serviços descaracteriza a inviabilidade de competição, razão pela qual a contratação direta ofende o art. 10 do Regulamento de Licitações e Contratos da Entidade e os princípios da legalidade e da isonomia;

c) não utilização do Pregão Eletrônico – nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns efetuadas no período de 2011 a 2012, a realização de pregões presenciais superou a modalidade convite; todavia não foi realizado pregão eletrônico, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade;

d) fixação de honorário mínimo – no edital da Concorrência n. 2/10, do tipo técnica e preço, para contratação de agência especializada em serviços de comunicação e publicidade, foi prevista a desclassificação de propostas que apresentassem honorários inferiores a 5% sobre o preço dos serviços subcontratados, o que corresponde à fixação de preço mínimo e implica em restrição à busca da proposta mais vantajosa e ao princípio da economicidade;

e) estipulação de requisito de habilitação que envolve a realização de gastos anteriores à assinatura do contrato – na Concorrência n. 2/2010, destinada à contratação de agência especializada em serviços de comunicação e publicidade, assim como no Pregão Presencial n. 1/2012, voltado à contratação de serviços gráficos, exigiu-se que, mesmo antes da contratação, os licitantes dispusessem de instalações físicas em Brasília dotadas de características específicas, ato capaz de coibir a participação de interessados que poderiam cumprir as necessidades operacionais após a assinatura do contrato;

f) sistema indevido de remuneração – no Contrato n. 15/10, cujo objetivo era a prestação de serviços de ensino à distância – EaD, o preço foi fixado em função da estimativa do número de inscrições, e não da quantidade de alunos efetivamente matriculados nos cursos, comprometendo a análise da composição de custo individual e da conformidade dos preços unitários com os de mercado, o acompanhamento da meta fixada e a economicidade do ajuste;

g) falta de justificativa para a preponderância atribuída à nota técnica - no edital da Concorrência n. 2/2010, destinada à contratação de agência especializada na prestação de serviços de

comunicação e publicidade, foi fixado peso de 70% para a nota técnica e de 30% para o preço, contrariando a objetividade da atribuição de pesos exigida pelo art. 8º, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar e o entendimento do TCU de que a prevalência da nota técnica é condicionada à complexidade do objeto (item 3.5);

2.2. impropriedades relacionadas à execução contratual:

a) ausência de designação formal de fiscal do contrato – muito embora o Regulamento de Licitações e Contratos não imponha tal designação, a omissão encontrada nos processos ns. 83/2009, 152/2009, 2/2010, 41/2010, 124/2011, 136/2011 e 3/2012 inviabiliza o acompanhamento da execução contratual e a verificação do cumprimento das obrigações da contratada;

b) reajusteamento contratual indevido (item 3.2) – na prorrogação do Contrato n. 15/10, já mencionado, os preços foram reajustados com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM, sem excluir os custos referentes à etapa inicial de desenvolvimento do curso que já haviam sido incorridos e não deveriam ser novamente incorporados ao termo aditivo, prejudicando a análise do custo efetivo do serviço prestado, a medição e a aferição dos resultados;

2.3. presença de nomes e imagens de dirigentes em publicidade das ações do Senar, afrontando o princípio constitucional da impessoalidade e as orientações sobre publicidade fixadas no art. 37, § 1º, da Constituição Federal (item 4.2).

3. Como achados mais relevantes, destacam-se as inconsistências apontadas na contratação de ensino à distância, a contratação de serviços de consultoria e instrutoria, por inexigibilidade, sem amparo legal, as divulgações das ações do Senar que podem caracterizar promoção pessoal e a não realização de pregão eletrônico.

4. As respostas dadas pela Administração Central do Senar aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria permitiram verificar que diversas impropriedades acima descritas não produziram dano à entidade ou decorreram de ausência de previsão específica no Regulamento de Licitações e Contrato, razão pela qual as propostas de encaminhamento foram no sentido de dar ciência à entidade sobre as irregularidades detectadas, bem como efetuar determinações e recomendações de modo a corrigir tais impropriedades no momento das prorrogações dos contratos ou em futuros certames.

5. Quanto à contratação de ensino à distância, importa consignar que, mesmo havendo impropriedade na formação do preço do contrato, não foi identificado excesso remuneratório. Isso porque as contratantes adotaram medidas compensatórias para o fato de não ter sido alcançado o número de inscrições almejado no prazo originalmente fixado, como intensificação da divulgação dos cursos e o incremento, mediante termo aditivo, da meta de alunos matriculados e do prazo para prestação do serviço. Não obstante, devido à falha na definição de preço do termo aditivo – que estendeu o valor inerente à fase inicial do desenvolvimento do treinamento, já superada, à ampliação da meta de atendimento –, a unidade técnica propôs determinação para que ele não seja prorrogado e orientações para serem observadas em futuro certame.

6. Em relação à contratação direta de serviços de consultoria e instrutoria, por inexigibilidade de licitação, com a utilização de Sistema denominado credenciamento, foi proposta determinação para o Senar se abster de utilizá-lo, uma vez que não resta caracterizada a inviabilidade de competição para contratação desses serviços.

7. Sobre esse tema, conforme mencionei no Voto que fundamentou o Acórdão n. 351/2010 – TCU – Plenário, importa consignar que o art. 25 da Lei n. 8.666/1993 não menciona expressamente o instituto do credenciamento. Mas nada impede que o contratante, nas hipóteses de inviabilidade de competição, efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos da administração, em especial o preço. Assim, o credenciamento nada mais é do que a contratação direta entre fornecedores cuja habilitação já foi verificada pela administração, pelo preço por ela definido.

8. Nessa linha de raciocínio, para lançar mão do credenciamento, o contratante deve demonstrar, fundamentalmente, a inviabilidade de competição (que no paradigma mencionado decorria

da grande extensão territorial a ser coberta pelos fornecedores de alimentos), a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados.

9. Exatamente o que ocorre no caso em exame, onde o credenciamento é utilizado como forma de contratação direta de pessoas jurídicas prestadoras de serviço de instrutoria e consultoria para aplicação da metodologia utilizada na formação profissional e promoção social rural. Para tanto, o valor da hora técnica é pré-fixada no edital e as pessoas jurídicas que se encontrarem habilitadas tecnicamente e juridicamente são demandadas segundo a ordem de habilitação, incorrendo no rodízio de todos aqueles que foram habilitados, fundamento para inviabilidade de competição e manutenção do princípio da isonomia. Dessa forma, entendo desnecessária a prolação de determinação corretiva.

10. No que tange à preponderância da nota técnica nas licitações do tipo técnica e preço, verificou-se no caso concreto que o resultado da licitação não teria sido alterado caso os pesos fossem equilibrados. Conquanto não se tenha verificado prejuízo, o entendimento do TCU é no sentido de que a entidade contratante deve sempre justificar, respaldada em estudos técnicos, quando o peso do critério preço for inferior ao do critério técnica, sobretudo porque a adoção de pesos distintos pode eventualmente ocasionar prejuízo à competitividade do certame e à obtenção da melhor proposta. Assim, deve-se determinar à entidade que fundamente os pesos escolhidos, de modo a observar o disposto no art. 8º, § 2º, de seu Regulamento de Licitações e Contratos, para o qual os pesos estabelecidos no instrumento convocatório devem ser objetivos.

11. Quanto à divulgação do nome e da imagem de dirigente da entidade na publicidade de ações de qualificação e aprendizagem realizadas pelo Senar, de fato, trata-se de prática vedada pelo art. 37, § 1º, da Constituição. Todavia, considerando que a entidade já adotou as providências necessárias para correção de tal impropriedade, comprehendo desnecessária a expedição de determinação nesse sentido.

12. Por fim, considero cabível a recomendação de que o Senar inclua em seu Regulamento de Licitações e Contratos a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, de preferência na forma eletrônica. A prevalência da modalidade licitatória do pregão, inclusive para entidade integrante do “Sistema S”, já é reconhecida por esta Corte, a exemplo das deliberações apontadas pela Unidade Técnica (Acórdãos ns. 4.520/2009 e 2.841/2011 – 1ª Câmara). Nada obsta que nesta oportunidade seja sinalizada a preferência pela sua forma eletrônica, haja vista que a incorporação de ferramenta tecnológica poderá favorecer a eficiência da administração e ampliar a disputa entre os interessados, este que é um dos objetivos das normas sobre licitação, conforme adverte o art. 5º do Decreto n. 5.450/2005. Caso o gestor o considere inadequado para o interesse da administração, a isonomia dos licitantes ou para a finalidade e a segurança da contratação, poderá deixar de adotá-lo justificadamente.

13. Assim, em linhas gerais, manifesto, com os devidos ajustes, minha anuênciam à análise e à respectiva proposta de encaminhamento formuladas pela unidade instrutiva. Acrescento que, em vez de dar ciência ao Senar das falhas apontadas, é de melhor alvitre encaminhar determinações específicas à entidade, com vistas a coibir a reincidência das faltas. A propósito, considerando que as ocorrências verificadas pela equipe de auditoria não configuram irregularidades, mas sim falhas de natureza formal ou oportunidades de melhoria, a expedição de determinações e recomendações no modo em que ora apresento encontra fundamento no art. 250, incisos II e III, do RI/TCU, que assim dispõe:

“Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

(...)

II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejam a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;



III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações;”

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a proposta de deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 3 de abril de 2013.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

## ACÓRDÃO N. 768/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 027.007/2012-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social.
8. Advogados constituídos nos autos: Maria Leticia Tamer Godinho, OAB/DF n. 15.755; Maria de Fátima Carneiro, OAB/DF n. 1.194-A; George Macedo Pereira, OAB/DF n. 14.339; Rodolfo Gil Moura Rebouças, OAB/DF n. 31.994.

**9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o Relatório da Auditoria realizada na Administração Central do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, especialmente nas áreas de licitação e contratação de aquisição de bens e serviços, em cumprimento ao sub item 9.2.5 do Acórdão n. 3.183/2011-TCU-Plenário.

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

9.1. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central que:

9.1.1. abstenha-se de prorrogar o Contrato n. 15/2010 e providencie para que, nas futuras contratações de prestação de serviços de ensino à distância:

9.1.1.1. todos os serviços sejam especificados no termo de referência, individualmente, de forma qualitativa e quantitativa;

9.1.1.2. os custos sejam detalhados em planilha orçamentária de preços unitários;

9.1.1.3. os serviços sejam remunerados por unidades efetivamente prestadas (produtos), e não com base em potencial disponibilização do serviço pelo contratado;

9.1.2. não inclua em edital critério de desclassificação de proposta de preços consistente em percentuais mínimos, como obversado na Concorrência n. 2/2010 (Processo n. 41/10), por afrontar o art. 2º, **caput**, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar;

9.1.3. não estabeleça requisitos que demandem dos licitantes a realização de gastos anteriores à assinatura do contrato, a exemplo dos verificados nos editais da Concorrência n. 2/2010 e no Pregão Presencial n. 1/2012, por restringirem a competitividade, em afronta ao art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar e à jurisprudência desta Corte consubstanciada nos Acórdãos ns. 6.463/2011 – 1ª Câmara e 5.169/2011 – 2ª Câmara;

9.1.4. formalize a pesquisa de preços realizada para estimar o valor das contratações, em conformidade com o art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senar;

9.1.5. elabore orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços, em atenção ao disposto no art. 7º da Instrução de Serviço n. 1/2011 do Senar;

9.1.6. nas licitações do tipo técnica e preço:

9.1.6.1. somente atribua preponderância à proposta técnica, em detrimento da proposta de preços, quando houver justificativas amparadas na complexidade do objeto;

9.1.6.2. não promova a abertura das propostas de preço antes da proposta técnica, por comprometer a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, conforme orientação jurisprudencial constante dos subitens 9.3.6 do Acórdão n. 1.488/2009, 9.4.2 do Acórdão n. 327/2010, e subitem 9.2.5 do Acórdão n. 1.041/2010, todos do Plenário-TCU;

9.1.7. estabeleça rotinas de acompanhamento e fiscalização da execução contratual, tais como designação de fiscal de contrato e análise quantitativa e qualitativa do resultado alcançado, em atenção ao princípio da eficiência;

9.1.8. em caso de prorrogação de contratos, detalhe circunstancialmente os serviços que serão efetivamente prestados e os respectivos preços, abstendo-se de inserir na nova etapa contratual o valor correspondente a serviços já concluídos e remunerados, bem como de suprimir serviços sem a correspondente redução de preços;

9.2. recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Administração Central que inclua, em seu Regulamento de Licitações e Contratos, dispositivos referentes:

9.2.1. nas licitações do tipo técnica e preço, à necessidade de justificativa, para a adoção de peso preponderante para o índice técnico, e à vedação de abertura e julgamento das propostas de preços antes da avaliação das propostas técnicas;

9.2.2. à obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado, dando preferência para a forma eletrônica, exceto mediante justificativa;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Presidente do Senado Federal e ao Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), em atendimento ao Requerimento de Informações n. 1.058/2011.

10. Ata nº 11/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/4/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0768-11/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral