

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

## TC 001.855/2013-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

**SUMÁRIO:** AUDITORIA NA AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE NA REALIZAÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS E PACTUAÇÃO DOS RESPECTIVOS CONTRATOS PARA AQUISIÇÃO DE BENS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPROPRIEDADES DETECTADAS. DETERMINAÇÕES.

Verificadas impropriedades em atos fiscalizados, cabe determinar à entidade jurisdicionada a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento de seus regulamentos e dos princípios constitucionais aplicáveis à área de licitações e contratos.

**RELATÓRIO**

Trata-se do Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesen na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, no período de 18/02 a 08/03/2013 (fase de execução), tendo como propósito analisar a conformidade dos processos licitatórios deflagrados por aquela entidade e dos respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços.

2. A aludida ação fiscalizatória desta Corte de Contas foi motivada por Solicitação do Congresso Nacional – SCN, tratada no âmbito do TC n. 028.956/2011-7, que requereu a realização de auditoria na execução das despesas das entidades do Sistema “S” (Serviços Sociais Autônomos), principalmente as classificadas nas rubricas de publicidade, eventos, comunicação social, jornalismo, relações públicas e **marketing**, conforme subitem 9.2.5 do Acórdão n. 3.183/2011-TCU-Plenário.

3. Na presente fiscalização foi analisada amostra de 7 processos de contratação que somados, incluindo-se os respectivos termos aditivos pactuados, alcançam o valor total de R\$ 16.905.208,48, sendo que o exame realizado focou-se na busca por indícios de irregularidades ou distorções na fase de licitação e na análise da adequabilidade da execução e da fiscalização desses contratos.

4. Conforme consta do subitem 2.3 do Relatório de Auditoria (peça n. 84), foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- a) o projeto prévio ou termos de referência, bem como os pareceres foram elaborados adequadamente?
- b) houve restrições indevidas à participação dos licitantes durante o processo licitatório?
- c) há práticas que indicam a ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo licitatório, especialmente os que tratam de direcionamento de licitação?
- d) a execução do contrato corresponde ao definido no instrumento contratual no que se refere a prazos, etapas, quantidades e requisitos de qualidade?
- e) houve fiscalização da execução do contrato por parte da entidade contratante?
- f) o pagamento dos valores contratados está sendo realizado conforme o instrumento contratual e o art. 65 da Lei n. 8.666/1993, de aplicação subsidiária?

- g) houve contratação de empresas ligadas a membros da entidade contratante?
5. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ R\$ 16.905.208,48, resultado da soma dos valores dos seguintes processos de contratação:

	Processo	Contrato	Valor inicial (R\$)	Valor com aditivos (R\$)
1	0041/2007	03/2008	1.728.000,00	2.273.182,67
2	0025/2009	15/2009	2.812.500,00	2.692.500,00
3	0196/2009	31/2009	2.500.000,00	2.500.000,00
4	2248/2010	16/2010	2.000.000,00	2.448.838,55
5	9171/2011	28/2011	3.180.095,76	4.341.470,26
6	4758/2012	34/2012	1.449.217,00	1.449.217,00
7	8674/2012	37/2012	1.200.000,00	1.200.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>14.869.812,76</b>	<b>16.905.208,48</b>

6. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma pertinentes, os trechos do Relatório de Auditoria em que são descritos os achados específicos da presente fiscalização e efetuadas as respectivas análises por parte da unidade técnica deste Tribunal (peça n. 56):

### **“3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1. Falhas na elaboração do Termo de Referência**

##### **3.1.1. Situação encontrada:**

31. O Contrato n. 03/2008 teve como objeto a prestação de serviços de mapeamento, redesenho e modelagem de processos organizacionais, com o fornecimento e implantação do sistema integrado de apoio à gestão.

32. Após mais de quatro anos de execução desse contrato (31/1/2008 a 24/5/2012), a Coordenadora de Recursos Humanos (à época da assinatura do contrato, Gerente de Processos e Pessoas), responsável pela fiscalização, chegou à conclusão de que a ferramenta adotada para o Sistema Integrado de Gestão não era viável.

33. De acordo com o Memo Corh 046/2012, de 31/5/2012 (peça 21, p. 30-36), dos doze módulos previstos, apenas quatro haviam sido implantados. Também se verificou dificuldade em integrar os módulos que estavam concluídos. A contratada propôs, então, a migração para outra ferramenta (Benner), sem custos adicionais, o que foi aceito pela ABDI. Assim, de comum acordo com a empresa contratada, foi realizada a migração para outra ferramenta.

34. Antes da aprovação da mudança, a Gerência Jurídica da ABDI solicitou, no Parecer GERJUR 63/2012 (peça 22, p. 02-05), dentre outros, esclarecimentos quanto aos custos necessários às modificações, melhorias e customizações da nova ferramenta.

35. Em resposta (Memo Corh 052/2012 – peça 22, p. 6-10), a Coordenação de Recursos Humanos alegou o seguinte:

‘apesar de o Termo de Referência estabelecer a entrega completa dos códigos-fonte, o que, em tese, permitiria eventuais modificações, melhorias ou customizações no sistema, (...) a documentação técnica prevista em edital não é suficiente para a realização de modificações corretivas/evolutivas no sistema.’

36. Essa afirmação, aliada ao fato de que as especificações previstas no Termo de Referência não lograram obter um sistema de gestão que de fato integrasse os processos de

trabalho das áreas da ABDI, é indicação de que o documento não tinha os elementos necessários para descrever o objeto a ser contratado.

37. Os problemas verificados no desenvolvimento e na integração dos módulos do sistema de gestão levaram à celebração de oito termos aditivos, culminando na prorrogação do contrato por período superior ao limite de sessenta meses permitido pelo art. 26, parágrafo único, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI.

38. Além dessas ocorrências, verificou-se, também, que os Termos de Referência relativos aos Contratos 03/2008, 15/2009, 28/2011 e 37/2012 não estavam assinados, o que dificulta a identificação dos responsáveis no caso de eventuais falhas.

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

- Contrato 03/2008

**3.1.3. Critérios de auditoria:**

- Item 3.3 do Procedimento Operacional 10 da ABDI (Compras de Bens e Contratações de Serviços – peça 17, p. 1);
- Princípios constitucionais da transparência, da eficiência e da economicidade.

**3.1.4. Evidências:**

- Termos de Referência relativos aos Contratos 03/2008 (peça 53, p. 15-45), 15/2009 (peça 27, p. 1-7), 28/2011 (peça 39, p. 7-20) e 37/2012 (peça 49, p. 4-20);
- Contrato 03/2008 - Parecer GERJUR 63/2012 (peça 22, p. 02-05);
- Contrato 03/2008 - Memo Corh 052/2012 (peça 22, p. 6-10).

**3.1.5. Causas:**

- Elaboração de Termo de Referência com informações técnicas insuficientes para a descrição de produto/serviço que atenda às necessidades da contratante.

**3.1.6. Efeitos:**

Reais:

- necessidade de constantes alterações no objeto e na vigência do contrato;
- demora na entrega e na utilização de ferramenta necessária para melhorar os processos de trabalho da entidade;
- custo do tempo demandado dos servidores da entidade para cada teste do sistema.

Potenciais:

- custo de retrabalho no desenvolvimento do sistema;
- custo de substituição da ferramenta;
- aquisição de produto/serviço que não atende às necessidades da contratante.

**3.1.7. Conclusão:**

39. Durante a execução do Contrato n. 03/2008, foi necessário substituir a ferramenta tecnológica inicialmente contratada. Essa substituição se deveu, em parte, a falhas na elaboração do Termo de Referência, que não descreveu adequadamente as funcionalidades necessárias para a obtenção de um sistema de gestão que de fato integrasse os processos de trabalho das diversas áreas da ABDI.

40. Também se verificou que os Termos de Referência relativos a quatro, dos sete contratos da amostra, não estavam assinados, o que dificulta a identificação dos responsáveis no caso de eventuais falhas.

41. A aprovação de Termos de Referência sem detalhamento adequado do objeto a ser contratado, de modo a permitir a perfeita identificação das condições envolvidas na contratação, contraria o disposto no item 3.3 do Procedimento Operacional 10 da ABDI e os princípios constitucionais da transparência, da eficiência e da economicidade.

42. Em razão do exposto, entende-se pertinente dar ciência, à ABDI, da situação encontrada, bem como recomendar que os Termos de Referência das contratações passem a ser assinados.

**3.1.8. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, de que a elaboração de Termo de Referência sem a descrição adequada das informações técnicas e das funcionalidades do produto/serviço a ser contratado foi um das causas das dificuldades enfrentadas durante a execução do Contrato 03/2008 e contraria o item 3.3 do Procedimento Operacional 10 da ABDI, bem como os princípios constitucionais da transparência, da eficiência e da economicidade;

- Recomendar que os Termos de Referência das contratações realizadas pela ABDI passem a ser assinados pelos servidores e/ou pelas áreas técnicas responsáveis por sua elaboração, com identificação dos respectivos cargos.

### **3.2. Pesquisa de preços inadequada para estimar o valor das contratações**

#### **3.2.1. Situação encontrada:**

43. Ressalta-se, inicialmente, que o Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da ABDI estabelece em seu art. 13 que ‘o procedimento da licitação será iniciado com a solicitação formal da contratação, na qual serão definidos o objeto, a estimativa de seu valor e os recursos para atender à despesa’. Também para o caso de dispensas ou inexigibilidades, o art. 11 do mencionado regulamento estabelece que deve haver justificativa quanto ao preço.

44. No entanto, ao se examinar os processos da amostra, constataram-se algumas impropriedades relacionadas a pesquisas de preços e estimativas das contratações.

45. No processo relativo ao Contrato 3/2008, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de mapeamento, redesenho e modelagem de processos organizacionais, com o fornecimento e implantação do sistema integrado de apoio à gestão (Concorrência 1/2007), a pesquisa de preços foi realizada apenas com uma empresa, que posteriormente foi lograda vencedora do certame (peça 19, p. 5-14 e peça 20, p. 43-44).

46. Essa situação gerou, posteriormente à fase de habilitação e julgamento das propostas, questionamento quanto a falta de segurança em relação ao preço apresentado pela vencedora (Memo – GERPE nº 2/2008 - peça 20, p. 32). Assim, consta nos autos que, devido a esse questionamento, se buscou levantar os preços praticados no mercado por meio de contratação de uma empresa para dar o parecer sobre os valores, bem como foi realizado um levantamento de preços pela própria ABDI (peça 20, p. 32-38). Contudo, diante da dificuldade de se obter valores em condições semelhantes que permitissem a comparação dos valores, concluiu-se que a única referência que poderia ser utilizada era da proposta da empresa que foi desclassificada, que apresentou preço superior ao da vencedora.

47. Dessa forma, verifica-se que a ausência de uma pesquisa de mercado prévia e adequada para estimar o valor da futura contratação prejudicou o andamento do processo licitatório, dificultando a análise da conformidade do preço proposto no certame com os praticados no mercado, em contrariedade ao art. 13 do RLC.

48. No processo referente ao Contrato 15/2009, no qual houve contratação, por dispensa de licitação (art. 9º, inciso VII, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI), de entidade sem fins lucrativos para realizar pesquisa periódica de inovação tecnológica no Brasil, foi utilizado como referência de preços dois contratos apresentados pela contratada (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais - IPEAD), um deles firmado entre ela e o Sebrae-MG e outro com a Apex-Brasil (peça 27, p. 14-15). Ademais, foi anexado ao processo a publicação ‘Termômetro da Consultoria Organizacional e Pesquisa Rápida de Honorários – 9ª edição – agosto/2008’, por meio do qual se examinou o valor do preço médio da hora de consultoria.

49. A adequada pesquisa de preços, em regra, deve ser realizada com outras empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, para então se extrair o preços praticados no

mercado. A utilização de contratos da própria empresa a ser contratada é um parâmetro mais frágil, principalmente quando se constata que os contratos foram disponibilizados por ela. Assim, apesar de ter sido utilizado também o preço médio da hora de consultoria, não há justificativas nos autos para a não realização de pesquisa com outras empresas/entidades que realizam trabalhos similares.

50. No processo relativo ao Contrato 31/2009, cujo objeto é serviços de fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, intermediação de serviços de hospedagem e outros serviços conexos, a cotação de preços realizada utilizou como parâmetro propostas apresentadas por 2 empresas com um percentual de desconto único oferecido em relação ao preços de todos os serviços a serem contratados (peça 36, p. 13-15). No entanto, conforme o item 12 do projeto básico da contratação (Pregão 14/2009 – peça 36, p. 39), o julgamento das propostas teve como base a média ponderada dos descontos oferecidos para cada um dos serviços, quais sejam, passagens aéreas emitidas; locação de veículos e hospedagem. Assim, o percentual estimado não serviu como parâmetro adequado para análise dos percentuais apresentados nas propostas.

51. No processo relativo ao Contrato 28/2011, cujo objeto foi o fornecimento de serviços técnicos especializados de apoio institucional por meio de postos de trabalho, a pesquisa de preços realizada ocorreu apenas pelo custo total de cada posto, não havendo estimativa em planilha de custos unitários (peça 38, p. 4-19). No momento da contratação, o edital definiu o modelo da planilha de custo e formação de preços a ser preenchido pelas licitantes, no entanto como a estimativa ocorreu apenas pelo valor total não havia parâmetros para a análise individual dos itens que compuseram o preço de cada posto. No detalhamento dos custos apresentados pela empresa contratada, destaca-se o elevado percentual de lucro (24% - peça 42, p. 42-47). Nesse caso não havia um percentual de lucro para servir de referência, pois a pesquisa estimativa de preços foi pelo valor global.

52. Destaca-se que na maior parte dos processos analisados, a pesquisa de preços foi realizada sem utilizar planilha de custos detalhada, em geral a cotação de preços é realizada apenas pelo valor global, como ocorreu no processo acima citado e no processo relativo ao Contrato 34/2012 (peça 45, p. 27-37; 40-44 e 45).

53. Em alguns casos foram verificadas pesquisas por produto, como no processo relativo ao Contrato 16/2010 (peça 29, p. 60-69; 70-83; e peça 30 s/ nº a 1-36), em que parte do objeto foi definida por serviços e outra parte por horas de profissionais pré-definidas. No entanto, no caso das horas, os preços deveriam ter sido estimados em planilhas de custos detalhada.

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

Contratos 3/2008, 15/2009, 31/2009, 16/2010, 28/2011, 34/2012.

### **3.2.3. Critérios de auditoria:**

- arts. 11 e 13 do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI;
- procedimento Operacional 10 da ABDI;
- princípio constitucional da economicidade.

### **3.2.4. Evidências:**

- Contrato 03/2008 - Proposta de preço (peça 19, p. 5-14); Parecer Técnico (peça 20, p. 43-44); Memo – GERPE 02/2008 (peça 20, p. 32-38);
- Contrato 15/2009 – Nota técnica (peça 27, p. 14-15);
- Contrato 31/2009 – Propostas de preços (peça 36, p. 13-15); e Projeto básico do Pregão 14/2009 (peça 36, p. 33-43);
- Contrato 16/2010 – Propostas de preços (peça 29, p. 60-69; 70-83; e peça 30, p. 1-36);
- Contrato 28/2011 – Propostas de preços (peça 38, p. 4-19); e Planilha de custos e formação de preços (peça 42, p. 42-47);
- Contrato 34/2012 – Propostas de preços (peça 45, p. 27-37; 40-44 e 45).



**3.2.5. Causas:**

- planejamento deficiente de compras e contratação de serviços;
- aceite de propostas comerciais sem o devido detalhamento unitário dos preços dos itens que a compõe.

**3.2.6. Efeitos:**

Potencial:

Contratações com preços superiores aos de mercado.

**3.2.7. Conclusão:**

54. O RLC da ABDI estabelece em seu art. 13 que o procedimento de licitação deve ser precedido de estimativa de valor. No entanto, foram constatadas fragilidades em algumas pesquisas realizadas pela entidade, bem como a ausência do orçamento estimado em planilhas de preços.

55. As impropriedades verificadas quanto às pesquisas de preços comprometem a previsão correta dos custos, bem como prejudica o alcance da proposta mais vantajosa, demonstrando que há necessidade de aprimoramento nos procedimentos. Desse modo, entende-se pertinente dar ciência à entidade das situações encontradas.

56. Já em relação à composição dos custos unitários expressos em planilha de quantitativos e preços unitários, destaca-se que é um importante instrumento para avaliar se a proposta vencedora é de fato a mais vantajosa para a contratante. Assim, em observância ao princípio da economicidade e da transparência, as estimativas das contratações devem ser realizadas com base em planilhas de custos e formação de preços.

57. Apesar da ausência de planilhas de custos nos processos examinados, verificou-se que, de forma complementar ao RLC, a ABDI possui o Procedimento Operacional 10 (PO – 010) para compras de bens e serviços (peça 17). Esse PO possui caráter normativo, conforme Memorando Conjunto de Proposição de Deliberação à Direx 002/GERGE/GERJUR-2012, e, a partir dezembro de 2012, passou a definir como Orçamento Estimativo para contratações a ‘descrição detalhada do fornecimento ou serviço a ser contratado, devidamente quantificado em planilha que expresse todos os componentes do custo e o valor global estimado’, conforme item 3.6.

58. Assim, considerando que o PO – 010 passou a definir adequadamente como deve ser o orçamento estimativo e tendo em vista que os certames examinados foram realizados antes dessa alteração, entende-se não ser necessário propor medida quanto a esse ponto.

**3.2.8. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, de que, contrariando o disposto no art. 13 do seu RLC, foram observadas impropriedades relativas às pesquisas de preços nos seguintes processos de contratação:

a) processo relativo ao Contrato 3/2008, no qual a prévia pesquisa de preços foi realizada apenas com uma empresa, que posteriormente foi lograda vencedora do certame, fato que demandou a realização de nova pesquisa posteriormente à habilitação e à análise das propostas, prejudicando o andamento do processo e dificultando a análise do preço proposto no certame, contraria o art. 13 do RLC da ABDI;

b) processo relativo ao Contrato 15/2009, no qual foram utilizados como referência de preços dois contratos apresentados pela própria contratada (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais) e o valor do preço médio da hora de consultoria, verificado em publicação especializada. No entanto, não houve justificativa para a ausência de pesquisa de mercado com outras empresas que prestam serviços similares;

c) processo relativo ao Contrato 31/2009, no qual o percentual de desconto estimado na cotação prévia não serviu como parâmetro adequado para análise dos percentuais

apresentados nas propostas, considerando que foi cotado um percentual de desconto único oferecido em relação aos preços de todos os serviços a serem contratados, enquanto o julgamento das propostas teve como base a média ponderada dos descontos oferecidos para cada um dos serviços, quais sejam: passagens aéreas; locação de veículos e hospedagem.

### **3.3. Justificativa insuficiente para a utilização de licitação do tipo técnica e preço**

#### **3.3.1. Situação encontrada:**

59. O art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI estabelece que ‘o tipo de licitação de 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**’. (grifamos)

60. Nos processos relativos aos Contratos 03/2008, 16/2010 e 28/2011, verificou-se que eram insuficientes as justificativas para a realização de licitação do tipo técnica e preço. Nesses certames, os critérios de pontuação técnica se resumiram à apresentação de atestados que comprovassem a experiência dos licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar no contrato.

61. No Contrato 16/2010, cujo objeto foi a contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria de imprensa, relações públicas e comunicação visual, houve justificativa para a escolha do tipo técnica e preço. No entanto, para a pontuação em um dos parâmetros da proposta técnica (‘Capacidade de Atendimento’), a licitante deveria comprovar tempo de experiência profissional em atividade de comunicação, [apresentando] três atestados de capacidade técnica e adequação de suas instalações e infraestrutura (peça 31, p. 30-31).

62. Entende-se que esse parâmetro poderia fazer parte da habilitação das licitantes, restringindo a pontuação técnica aos outros três quesitos (‘Plano de Comunicação’, ‘Análise de Exposição’ na Mídia e ‘Relatos de Trabalhos Realizados’), que, de fato, se justificam em uma proposta técnica.

63. O Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI (peça 15) 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’.

64. No caso sob exame, o quesito relativo à ‘Capacidade de Atendimento’ não trouxe exigências predominantemente intelectuais, mas condições que poderiam ser objetivamente comprovadas mediante atestados a serem exigidos na habilitação das licitantes. A retirada de um dos quesitos da proposta técnica diminuiria o peso desta face à proposta de preços, possibilitando uma contratação mais econômica para a ABDI.

65. Na concorrência que precedeu o Contrato 28/2011, que teve como objeto a contratação de serviços técnicos especializados de apoio institucional, os itens de pontuação técnica foram: experiência em organização e estruturação de programas e projetos; experiência em gerenciamento de projetos de terceiros; certificação de qualidade ISO 9001:2000 ou equivalente; certificação de habilitação para ministrar treinamento em gerenciamento de projetos; certificação de cumprimento de códigos de condutas técnicas; comprovação de tempo de experiência da licitante; comprovação de qualificação de empregado da licitante (peça 40, p. 15-18).

66. De acordo com o edital da concorrência que precedeu o Contrato 03/2008, na análise da proposta técnica das licitantes seriam avaliados os seguintes quesitos: experiência/capacidade da empresa (mediante atestados de capacidade técnica); formação acadêmica dos profissionais; experiência dos coordenadores/gerentes; experiência da equipe técnica; e instalação, para fins demonstrativos, de uma versão dos **softwares** a serem disponibilizados (peça 53, p. 5-6).

67. Entende-se que, nos editais referentes aos dois contratos **supra**, as exigências poderiam ter sido feitas para a habilitação das licitantes, não se justificando a utilização do tipo técnica e preço – que, conforme já mencionado no item 3.1, **supra**, de acordo com o RLC da ABDI, será utilizado preferencialmente para contratações que envolvam natureza intelectual ou nas quais o fator preço não seja exclusivamente relevante. Nos editais relativos aos Contratos 28/2011 e 03/2008, não se observam essas características, vez que os critérios de pontuação técnica se resumiram à apresentação de atestados que comprovassem a experiência dos licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar no contrato – condições que poderiam ser exigidas na habilitação das licitantes.

68. Embora não se possa afirmar que tenha ocorrido antieconomicidade nas contratações, a escolha indevida do tipo técnica e preço trouxe esse risco, pois houve desnecessária diminuição da relevância do fator preço.

69. Registre-se que o TCU considera inadequada a utilização de licitação do tipo técnica e preço quando o objeto não possui natureza predominantemente intelectual, sendo mais adequado, nesses casos, utilizar o tipo ‘menor preço’ (Acórdãos 556/2010 e 2515/2012, ambos do Plenário).

70. Quanto ao **software** demonstrativo previsto no edital relativo ao Contrato 03/2008, seus requisitos foram descritos no Anexo II do Projeto Básico (peça 53, p. 29-41), e o não cumprimento poderia implicar desclassificação das licitantes (item 8.3 do Projeto Básico – peça 53, p. 25). Isso reforça a tese de que a demonstração do programa também tinha características de habilitação das participantes do certame, indicando que a pontuação técnica não era necessária.

### **3.3.2. Objetos nos quais foi constatado:**

Processos relativos aos Contratos 03/2008, 16/2010 e 28/2011.

### **3.3.3. Critérios de auditoria:**

- art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI;
- princípio constitucional da economicidade;
- jurisprudência do TCU (Acórdãos 556/2010 e 2515/2012, ambos do Plenário).

### **3.3.4. Evidências:**

Editais relativos aos Contratos 03/2008 (peça 53, p. 01-45), 16/2010 (peça 30, p. 41-50 e peça 31, p. 01-58) e 28/2011 (peça 40, p. 09-21; peça 41, p. 01-26 e peça 42, p. 01-19).

### **3.3.5. Causas:**

- justificativa insuficiente para a necessidade de licitação do tipo técnica e preço;
- utilização inadequada de licitação do tipo técnica e preço;
- utilização inadequada de exigências técnicas.

### **3.3.6. Efeitos:**

Potenciais:

- antieconomicidade nas contratações;
- restrição à competitividade do certame.

### **3.3.7. Conclusão:**

71. Em alguns dos processos examinados, verificou-se que eram insuficientes as justificativas para a realização de licitação do tipo técnica e preço. Nesses certames, os critérios de pontuação técnica se resumiram à apresentação de atestados que comprovassem a experiência dos licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar no contrato, que poderiam ser exigidos na habilitação das licitantes.

72. Assim, entende-se que a licitação do tipo técnica e preço foi utilizada indevidamente, em afronta ao art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI, ao princípio constitucional da economicidade e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 556/2010 e 2515/2012, ambos do Plenário).



73. Em razão do exposto, entende-se necessário dar ciência da situação encontrada à ABDI, bem como recomendar que a entidade só promova licitação do tipo técnica e preço quando devidamente justificado.

### **3.3.8. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, de que, nos processos relativos aos Contratos 03/2008, 16/2010 e 28/2011, as justificativas para a realização de licitação do tipo técnica e preço foram insuficientes. Os critérios de pontuação técnica se resumiram à apresentação de atestados comprovando a experiência das licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar na execução do contrato, o que contraria o art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI, os princípios constitucionais da isonomia e da economicidade e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 556/2010 e 2515/2012, ambos do Plenário);

- Recomendar à entidade que, em observância ao art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI, ao princípio constitucional da economicidade e à jurisprudência do TCU, somente opte pelo tipo de licitação técnica e preço quando devidamente justificado, abstendo-se de exigir, na fase de qualificação técnica das licitantes, documentação que possa ser objetivamente aferida na fase de habilitação, como, por exemplo, atestados que comprovem a estrutura e a experiência da empresa e/ou dos profissionais.

## **3.4. Inadequação dos critérios de pontuação técnica**

### **3.4.1. Situação encontrada:**

74. Ao examinar os processos da amostra, constatarem-se as seguintes impropriedades relacionadas aos critérios de pontuação técnica utilizados:

a) atribuição de pontuação progressiva para atestados referentes ao mesmo critério de avaliação;

b) exigência de pelo menos 3 (três) atestados;

c) pontuação por profissionais com vínculo empregatício.

75. Estão relatadas a seguir cada uma dessas impropriedades e os processos nos quais foram verificadas.

76. A atribuição de pontuação progressiva na nota técnica para atestados referentes ao mesmo critério de avaliação foi verificada em todos os processos da amostra nos quais foi utilizado o critério de técnica e preço.

77. No edital relativo Contrato 3/2008, no quesito referente à experiência da licitante (peça 53, p. 8), a qual se comprovava por meio de atestados de capacidade técnica, foram atribuídos pontos por atestados apresentados em 4 tipos de serviços, sendo limitados a 5 atestados por serviço, o que representou 66,6% da pontuação referente à nota técnica.

78. No termo de referência do Contrato 28/2011, conforme tabela de pontuação da proposta técnica (peça 41, p. 17), nos itens 1 e 2, referente à comprovação de já ter executado serviços específicos, foram atribuídos 5 pontos por atestado, limitados a cinco atestados e pontuação máxima de 25 para cada um dos itens. Destaca-se que esses dois itens representaram 50% do total da nota da proposta técnica.

79. No edital relativo ao Contrato 34/2012, conforme item 7 (peça 47, p. 10-11), foram atribuídos pontos de forma progressiva para a experiência da licitante referente a consultorias anteriormente prestadas em seis itens (7.3.2.1; 7.3.2.2; 7.3.2.3; 7.3.4.1.1; 7.3.4.1.2; 7.3.4.1.3), sendo que em cada um deles poderiam ser apresentados até 3 (três) atestados, com pontuação de 10 pontos por atestado.

80. Já no Processo relativo ao Contrato 16/2010 – CDN, conforme item 24.3 do Projeto Básico (peça 31, p.28-29), no quesito referente à capacidade de atendimento foi definido a atribuição de 0 a 14 pontos para a apresentação de atestados de capacidade

técnica. Ressalta-se que, além da pontuação progressiva, foram exigidos pelo menos 3 (três atestados) para esse quesito, fato que também restringe a competitividade.

81. Conforme Acórdão nº 786/2006 - Plenário, a atribuição de pontuação progressiva a um número crescente de atestados comprobatórios de experiência contendo idêntico teor viola o princípio da isonomia e se afigura irrelevante para selecionar o licitante mais apto na licitação em tela, uma vez que tal prática corresponde à aferição da quantidade de vezes em que os mesmos serviços foram prestados pelo interessado.

82. Nesse sentido, a quantidade de atestados apresentados não comprovam o desempenho e a qualidade técnica dos serviços e sim a quantidade. A empresa pode ter executado serviços com qualidade insatisfatória e mesmo assim estar recebendo maior pontuação, situação que contraria a escolha da proposta mais vantajosa, em inobservância ao art. 2º do RLC da ABDI.

83. Já em relação a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, o Tribunal tem firmado jurisprudência no sentido de vedar tal prática, salvo em casos em que a natureza da obra ou do serviço assim o exigir. Nesse caso, a pertinência e a necessidade devem estar justificadas em estudos técnicos nos autos do processo (Acórdãos 1.120/2010-TCU-Plenário, 1.593/2010-TCU-2ª Câmara, 1.921/2010-TCU-Plenário, 597/2008-TCU-Plenário; 2.882/2008-TCU-Plenário, 3.638/2008-TCU-2ª Câmara, 2.462/2007-TCU-Plenário e 571/2006-TCU-2ª Câmara).

84. Ademais, nos processos relativos aos Contratos 3/2008 – TS Consultoria e Contrato 28/2011 – TS Consultoria foi constatada a atribuição de pontos a profissionais do quadro da licitante. No primeiro caso, conforme subitens **b**, **c** e **d** do item 9 do Edital (peça 53, p. 8-9) foram atribuídos pontos à licitante que comprovasse possuir em seu quadro profissionais com determinadas certificações e experiência, o edital não menciona a forma de comprovação. Já no segundo, o item 7 da tabela de pontuação técnica (peça 41, p. 16) estabelece que o vínculo empregatício dos profissionais deve ser comprovado pelos instrumentos societários ou por relação de empregados.

85. A jurisprudência do TCU quanto à exigência de profissionais para a qualificação profissional ou para fins de pontuação técnica é no sentido de ser suficiente a existência de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum (Acórdãos 141/2008, 1.908/2008 e 165/2009 todos do Plenário). O item 9.3.1 do Acórdão 165/2009- Plenário determina inclusive que o órgão, no caso, se limite a exigir ‘outras formas de comprovação de vínculo do profissional, como declaração de disponibilidade do profissional para alocação na execução contratual’.

86. Nesse sentido, tal exigência mostra-se excessiva e pode ter desfavorecido licitantes que também tinham condição de executar o objeto sem comprometimento da qualidade, em inobservância ao princípio da isonomia.

#### **3.4.2. Objetos nos quais foi constatado:**

- Processos relativos aos Contratos 03/2008, 16/2010, 28/2011, 34/2012.

#### **3.4.3. Critérios de auditoria:**

- art. 2º do RLC da ABDI
- Princípio constitucional da isonomia;
- Acórdão 786/2006 – Plenário.

#### **3.4.4. Evidências:**

- Edital relativo ao Contrato 03/2008 (peça 53, p. 1-45);
- Termo de Referência do Contrato 16/2010 (peça 31, p. 8-33);
- Termo de Referência do Contrato 28/2011 (peça 41, p. 5-17);
- Edital do Contrato 34/2012 (peça 47, p. 10-11).

#### **3.4.5. Causas:**

- Utilização de critérios de pontuação técnica com características de habilitação das licitantes.

**3.4.6. Efeitos:**

Potenciais:

- Restrição da competitividade do certame;
- Não seleção da proposta mais vantajosa para a ABDI.

**3.4.7. Conclusão:**

87. As impropriedades apontadas quanto à pontuação técnica, como a atribuição de pontuação progressiva para atestados referentes ao mesmo critério de avaliação e a exigência de pelo menos três atestados não asseguram a plena observância do princípio da isonomia.

88. Já a questão de pontuação relacionada a profissionais com vínculo empregatício valoriza aspecto irrelevante para o cumprimento do objeto, bem como está em desacordo com a jurisprudência desta Corte de Contas.

89. Dessa forma, é pertinente dar ciência à entidade das irregularidades apontadas, de modo a evitar a repetição em futuros certames.

**3.4.8. Proposta de encaminhamento:**

90. Dar ciência, à ABDI, de que a utilização de critérios inadequados de pontuação técnica (como, por exemplo, atribuição de pontuação progressiva para atestados referentes ao mesmo critério de avaliação, exigência mínima de mais de um atestado e critérios de pontuação por profissionais com vínculo empregatício, observados nos processos relativos aos Contratos 02/2008, 16/2010, 28/2011 e 34/2012), prejudicam a seleção da proposta mais vantajosa, em inobservância ao art. 2º do RLC da ABDI e ao princípio constitucional da isonomia.

**3.5. Restrição ao caráter competitivo do certame****3.5.1. Situação encontrada:**

91. No processo referente ao Contrato 31/2009, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em fornecimento de passagens aéreas, intermediação de serviços de hospedagem e outros serviços conexos, foi constatada, conforme item 10.4 do projeto básico (Anexo I do Pregão 14/2009 - peça 36, p. 38), a exigência de apresentação de ata de registro perante a **Air Transport Association – IATA** como item de habilitação técnica.

92. Quanto a esse ponto, este Tribunal já se manifestou reiteradamente pela sua impropriedade, pois tal exigência não encontra amparo legal e favoreceria as grandes agências de viagem, conforme Acórdãos 3379/2007 - 1ª Câmara, 1677/2006, 1230/2008, 2188/2010, 1285/2011 e 2400/2012, todos do Plenário, restringindo o caráter competitivo do certame.

**3.5.2. Objetos nos quais foi constatado:**

- Processo relativo ao Contrato 31/2009.

**3.5.3. Critérios de auditoria:**

- art. 2º do RLC da ABDI;
- princípios constitucionais da legalidade e da isonomia;
- jurisprudência do TCU (Acórdãos 3379/2007 – 1ª Câmara, 1677/2006, 1230/2008, 2188/2010, 1285/2011 e 2400/2012, todos do Plenário);
- art. 21 e 22, § 3º, da Lei 11771/2008.

**3.5.4. Evidências:**

- Projeto básico do Contrato 31/2009 (peça 36, p. 33-43).

**3.5.5. Causas:**

- Inclusão de critério de habilitação técnica sem amparo legal.

**3.5.6. Efeitos:**

Real:

- Restrição ao caráter competitivo da licitação.

### **3.5.7. Conclusão:**

93. O art. 2º do RLC da ABDI dispõe que a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.

94. A exigência, prevista no edital da licitação que precedeu o Contrato 31/2009, de que as licitantes apresentem ata de registro perante a **Air Transport Association – IATA** extrapola o texto legal e afigura-se restritiva ao caráter competitivo do certame.

95. Ademais, cabe registrar que também foi exigida a inscrição junto ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur, conforme item 10.3 do edital. Nesse caso, cabe destacar que a Lei 6.505/1977 definia em seu art. 1º que somente poderiam explorar serviços turísticos no País as empresas registradas na Embratur, entretanto essa norma foi revogada pela Lei 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, a qual estabelece em seu art. 22, § 3º, que ‘somente poderão prestar serviços de turismo a terceiros, ou intermediá-los, os prestadores de serviços turísticos referidos neste artigo quando devidamente cadastrados no Ministério do Turismo’.

96. Dessa forma, o registro deve ser no Ministério do Turismo, e não na Embratur, situação que também enseja proposta de ciência à entidade.

### **3.5.8. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, de que:

a) a exigência de ato de registro perante a Air Transport Association – IATA como item de habilitação técnica, observada no item 10.4 do edital do Pregão 14/2009, não encontra amparo legal, afigurando-se restritiva ao caráter competitivo do certame e contrariando o art. 2º do RLC da ABDI;

b) a exigência de inscrição junto ao Instituto Brasileiro de Turismo, observada no item 10.3 do edital do Pregão 14/2009, não encontra amparo legal, considerando que a Lei 6.505/1977, que estabelecia tal exigência para a exploração de serviços turísticos no país, foi revogada pela Lei 11.771/2008, que passou a exigir, conforme art. 22, § 3º, o cadastro no Ministério do Turismo.

## **3.6. Fragilidades na fiscalização da execução do objeto contratado**

### **3.6.1. Situação encontrada:**

97. No exame dos processos, verificaram-se problemas relacionados à fiscalização da execução dos contratos. Houve falhas de menor importância, como a ausência de designação formal de fiscal do contrato, mas também houve um caso em que o acompanhamento inadequado levou a alterações nos Termos de Referência e até à substituição do produto inicialmente contratado.

98. Os processos de contratação da ABDI não trazem a designação formal de um fiscal, mas, de forma geral, os contratos definem a área técnica que será responsável pela fiscalização. Assim, nos processos em que o contrato definiu a área que o fiscalizaria, e os atestos dos serviços foram feitos pelo titular dessa área, considerou-se que havia designação formal de fiscal para o contrato.

99. No Contrato 34/2012, apesar de a Cláusula Sexta mencionar que a fiscalização seria exercida pelo gestor preposto formalmente designado, não consta dos autos a referida designação. Quem atestou os serviços foi o responsável pela elaboração do termo de referência, Sr. Bruno Jorge Soares, Especialista em Projetos (peça 45, p. 20; peça 48, p. 41, 43 e 44).

100. O edital da licitação que precedeu o Contrato 16/2010 prevê a indicação de fiscal (item 16.5 – peça 29, p. 21-22), mas nos autos não há designação formal. Os atestos das notas fiscais foram feitos ora pela então Coordenadora de Comunicação da ABDI (peça 35, p. 08, 33, 55 e 58), ora pelo então Chefe de Gabinete da entidade (peça 35, p. 38 e 50).

101. Nos autos do processo relativo ao Contrato 15/2009 tampouco há designação formal de fiscal, não obstante a Gerência Jurídica, mediante o Memo GERJUR 109/2009, tenha registrado que essa designação deveria constar do processo (item 14 – peça 27, p. 46). Na autorização para o primeiro pagamento, há informação de que o gestor do contrato é o Sr. Carlos Henrique da Silva (peça 28, p. 5), que, de acordo com o Memo 018/2010, é Técnico de Nível Superior Sênior (peça 28, p. 7).

102. No que diz respeito ao Contrato 03/2008, verificou-se fragilidade no acompanhamento da execução. Conforme já descrito no item 3.1 deste relatório, após mais de quatro anos de execução contratual, a Coordenadora de Recursos Humanos, responsável pela fiscalização, chegou à conclusão de que a ferramenta adotada para o Sistema Integrado de Gestão não era viável. De acordo com o Memo Corh 046/2012, de 31/5/2012 (peça 21, p. 30-36), dos doze módulos previstos, apenas quatro haviam sido implantados. Também se verificou dificuldade em integrar os módulos que estavam concluídos. A contratada propôs, então, a migração para outra ferramenta (Benner), sem custos adicionais, o que foi aceito pela ABDI.

103. Examinando-se as justificativas constantes dos autos (vide item 3.6.7 – ‘Esclarecimentos dos Responsáveis’), entende-se que a substituição da ferramenta inicialmente contratada foi a melhor solução viável. No entanto, deve-se registrar o fato de que a área responsável pela fiscalização demorou mais de quatro anos para questionar a contratada quanto ao risco de os módulos do sistema não funcionarem conforme o previsto, o que levou a oito prorrogações na vigência do acordo: 1º (peça 21, p. 25-27), 3º (peça 23, p. 13-15), 5º (peça 24, p. 7-10), 6º (peça 24, p. 15-16), 8º (peça 24, p. 27-29), 10º (peça 25, p. 15-17), 12º (peça 25, p. 23-24) e 13º termos aditivos (peça 25, p. 42-43), ultrapassando o limite de sessenta meses permitido pelo art. 26, parágrafo único, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI.

### **3.6.2. Objetos nos quais foi constatado:**

- Processos relativos aos Contratos 03/2008, 15/2009, 16/2010 e 34/2012.

### **3.6.3. Critérios de auditoria:**

- Termos contratuais (obrigação de a ABDI acompanhar e fiscalizar os trabalhos a serem desenvolvidos e promover aferições dos serviços prestados; previsão de designação formal do fiscal do contrato, que pode ser uma pessoa ou uma área);
- Contrato 03/2008 (peça 21, p. 5-13) – Cláusula Quinta, item I, **d** e **e**; Cláusula Décima;
- Contrato 16/2010 (peça 33, p. 18-37) – Cláusula Nona, item I, **d** e **g**; Cláusula Décima Sexta; item 16.5 do edital da licitação (peça 29, p. 21-22);
- Contrato 34/2012 (peça 48, p. 33-40) – Cláusula Quarta, item I, **d**; Cláusula Sexta;
- Princípios constitucionais da transparência e da eficiência.

### **3.6.4. Evidências:**

- Contrato 15/2009 - Memo GERJUR 109/2009 (peça 27, p. 41-46);
- Contrato 03/2008 - Memo Corh 046/2012 (peça 21, p. 30-36);
- Contrato 03/2008 - 1º, 3º, 5º, 6º, 8º, 10º, 12º e 13º termos aditivos (peça 21, p. 25-27; peça 23, p. 13-15; peça 24, p. 7-10, p. 15-16 e p. 27-29; peça 25, p. 15-17, p. 23-24 e p. 42-43).

### **3.6.5. Causas:**

- Ausência de designação formal do fiscal do contrato;
- Ausência de acompanhamento adequado da execução contratual.

### **3.6.6. Efeitos:**

Potenciais:

- Dificuldade na atribuição de responsabilidades por falhas na fiscalização do contrato;
- Pagamento por produto/serviço que não atende às necessidades da contratada.

Reais:



- Falta de transparência na fiscalização do contrato;
- Produtos/serviços que não atendem às especificações do Termo de Referência/Projeto Básico;
- Excessivas prorrogações contratuais e consequente demora na entrega dos produtos/serviços contratados.

### **3.6.7. Esclarecimentos dos responsáveis:**

104. Em relação aos fiscais dos contratos, foi informado à equipe de auditoria que a designação é feita por meio de deliberação da Presidência da ABDI, e foi fornecida cópia da Deliberação da Presidência 002/2012 (peça 51), mediante a qual foi indicado fiscal para os Contratos 37/2012, 16/2010, 01/2012 e 03/2012.

105. Já no que diz respeito à fiscalização do Contrato 03/2008, mediante o Memo Corh 046/2012, de 31/5/2012 (peça 21, p. 30-36), a Coordenação de Recursos Humanos examinou a proposta da empresa contratada, de substituição integral da ferramenta tecnológica inicialmente contratada para a implantação do Sistema Integrado de Gestão – SIG.

106. De acordo com esse documento, a substituição seria vantajosa para a ABDI, vez que a ferramenta inicial, que seria integralmente customizada, havia demandado e ainda demandaria o acompanhamento constante das áreas técnicas relacionadas a cada módulo, o que nem sempre seria possível.

107. No referido memorando, argumenta-se que o tempo despendido até a homologação de cada módulo e para a correção de eventuais falhas durante a utilização do sistema gerou morosidade no processo, exigindo-se muita dedicação das áreas técnicas da Agência.

108. Considerando esse fato e o atraso na entrega de vários módulos do SIG, a CORH, responsável pela gestão do Contrato 03/2008, foi favorável à substituição da ferramenta inicialmente contratada pela Benner, a qual, por não se tratar de uma ferramenta totalmente customizada, poderia ser implementada mais rapidamente.

109. Posteriormente, por meio da Nota Técnica 01/2013, de 27/2/2013 (peça 26, p. 1-14), a CORH relatou o histórico da execução do Contrato 03/2008, descrevendo os problemas ocorridos e, mais uma vez, explicando a decisão de se substituir a ferramenta tecnológica inicialmente contratada.

110. E, a fim de justificar a prorrogação do prazo contratual além do regularmente permitido, a área técnica argumentou que as dificuldades na implantação do Sistema Integrado de Gestão decorreram, principalmente, do fato de a homologação dos módulos do sistema depender de testes e de muito tempo disponível das diversas áreas da ABDI. Além disso, ressaltou-se que o volume de alterações no fluxo dos processos foi superior ao previsto, implicando mudanças no cronograma de implantação.

### **3.6.8. Conclusão:**

111. No exame dos processos, verificaram-se problemas relacionados à fiscalização da execução dos contratos. Houve falhas de menor importância, como a ausência de designação formal de fiscal do contrato, mas também houve um caso (Contrato 03/2008) em que o acompanhamento inadequado levou a alterações nos Termos de Referência e até à substituição do produto inicialmente contratado.

112. No que diz respeito aos fiscais dos contratos, apesar da informação de que a designação é feita mediante deliberações da Presidência da ABDI, tais documentos não constam dos processos relativos aos contratos, o que dificulta a transparência e o controle, razão pela qual se propõe recomendação à entidade.

113. E, não obstante a falha identificada na fiscalização no Contrato 03/2008, as justificativas apresentadas pela Coordenação de Recursos Humanos (item 3.6.7 deste relatório) descrevem as dificuldades enfrentadas pela ABDI durante a execução contratual,

mitigando a responsabilidade dos gestores, razão pela qual se propõe, para esse caso, apenas dar ciência à entidade.

### **3.6.9. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, das seguintes falhas na fiscalização da execução dos contratos examinados:

a) Contratos 16/2010 e 34/2012, nos quais não houve a designação formal do fiscal do contrato;

b) Contrato 03/2008, no qual a Gerência de Processos e Pessoas demorou mais de quatro anos para questionar a contratada quanto ao risco de os módulos do Sistema Integrado de Gestão não funcionarem conforme o previsto. Tais falhas contrariam os termos contratuais (obrigação da ABDI de acompanhar e fiscalizar os trabalhos a serem desenvolvidos e de promover aferições dos serviços prestados), bem como os princípios constitucionais da transparência e da eficiência.

- Recomendar, à ABDI, que, em futuras contratações, indique formalmente funcionário para atuar como fiscal do contrato, anexando o documento de designação ao respectivo processo, em atendimento aos princípios da transparência e da eficiência.

## **4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA**

### **4.1. Aceitabilidade de preços pelo valor global, e não pelos valores unitários**

#### **4.1.1. Situação encontrada:**

114. O Contrato 16/2010 teve como objeto a contratação de serviços de assessoria de imprensa, relações públicas e comunicação visual. Foi realizada licitação do tipo técnica e preço, e as propostas de preço deveriam especificar os valores para cada atividade/serviço, discriminando a forma de pagamento (Anexo III do edital – Planilhas para valoração – peça 31, p. 43-46).

115. Conforme o Termo de Referência, a contratada realizaria os seguintes serviços (peça 31, p. 8-12):

- serviços mensais relacionados às atividades 1 (assessoria de imprensa, comunicação interna e relações públicas) e 2 (planejamento e execução de comunicação visual);
- serviços assessoriais, a serem pagos ‘por trabalho’;
- serviços extraordinários, a serem pagos por hora.

116. Para os serviços extraordinários, estimou-se uma demanda de 50 horas de trabalho para cada perfil profissional, sem especificar se a periodicidade dessa demanda seria mensal ou anual (peça 31, p. 12 e 45).

117. Ocorre que, no julgamento das propostas de preço, foram considerados apenas os valores globais apresentados pelas licitantes, não se comparando os preços ofertados para cada atividade e para a hora de trabalho dos serviços extraordinários (Relatório de Julgamento das Propostas de Preço – peça 33, p. 12-14).

118. Examinando-se o processo relativo ao contrato, observa-se que, dos dezessete tipos de serviços assessoriais inicialmente previstos no Termo de Referência, apenas três eram solicitados com frequência: produção de **mailing** especializado sobre a mídia, produção e manutenção atualizada de um banco de sugestão de pautas para a imprensa e **clipping** eletrônico diário (como exemplo, vide Ordens de Serviço 09/2010 e 31/2010 – peça 35, p. 10 e 14).

119. Verifica-se, ainda, que os serviços extraordinários, pagos por hora, ultrapassaram em muito as 50 horas anuais previstas no Termo de Referência para cada perfil profissional (peça 31, p. 45), conforme Ordens de Serviço 03/2010, 04/2010, 06/2010, 08/2010, 10/2010, 12/2010, 21/2010, 24/2011, 27/2011, 32/2011, 39/2011, 42/2011, 46/2011, 49/2011, 58/2011, 60/2011, 67/2011, 68/2011, 74/2011, 76/2011, 27/2012, 28/2012, 39/2012, 40/2012, 46/2012, 47/2012, 55/2012, 54/2012, 59/2012,

60/2012, 61/2012, 66/2012, 67/2012, 69/2012, 73/2012, 74/2012 e 78/2012 (peça 34, p. 64-71, e peça 35, p. 01-63).

120. A título de exemplificação, pode-se citar a OS 08/2010 (peça 35, p. 5-7), mediante a qual foram solicitadas, no período de dois meses e meio, 195 horas extraordinárias para jornalista sênior, 340 horas para jornalista pleno e 110 horas para **designer**, bem como a OS 12/2010 (peça 35, p. 12), mediante a qual foram solicitadas, no período de um mês, 160 horas extraordinárias para jornalista pleno.

121. Conforme quadro comparativo elaborado pela equipe de auditoria (peça 52), observa-se que a empresa contratada, CDN Comunicação Corporativa, não ofertou o menor valor por hora para nenhum dos perfis profissionais dos serviços extraordinários.

122. A ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários na licitação leva ao risco do chamado ‘jogo de planilha’, que se caracteriza pela atribuição de diminutos preços unitários a serviços que a licitante tem conhecimento de que não serão executados, ou que terão os quantitativos diminuídos, e de elevados preços a serviços que terão os quantitativos aumentados por meio de alterações contratuais.

123. No caso sob exame, isso não restou caracterizado, vez que não há indícios de que a contratada tinha conhecimento de que as horas profissionais estavam subestimadas. Além disso, os preços ofertados pela empresa vencedora estavam abaixo da estimativa realizada pela ABDI antes da licitação (peça 52).

124. Não obstante, o julgamento das propostas de preços pelo valor global, somado à subestimativa das horas necessárias para os serviços extraordinários, proporcionou o risco da ocorrência do ‘jogo de planilha’, no Contrato 16/2010, em razão da possibilidade de parte substancial da demanda recair sobre os serviços para os quais a empresa contratada apresentou maior preço em relação aos ofertados pelas outras licitantes.

125. Ademais, se a estimativa de horas estivesse mais próxima das reais necessidades da ABDI, poderia ter havido economia de escala no valor ofertado para a hora, sem contar que os valores globais apresentados pelas outras licitantes poderiam ter ficado abaixo da proposta da contratada, vez que seriam computadas muito mais horas de serviços extraordinários. Portanto, ao não estabelecer critérios de aceitabilidade de preços unitários, a entidade não observou os princípios constitucionais da economicidade e da isonomia, bem como o art. 2º do RLC da ABDI.

126. Ressalte-se que o contrato teve três termos aditivos, sendo que o primeiro (p. 1606-1608), celebrado após um ano de execução contratual, teve alterações nos quantitativos e nos tipos de serviços acessórios. No entanto, a área responsável pela fiscalização do contrato (Coordenação de Comunicação e Eventos) não se manifestou quanto à necessidade de aumento na estimativa de horas profissionais para os serviços extraordinários, mantendo-se a previsão de 50 horas por ano.

127. Outro fato observado na execução do Contrato 16/2010 foi que, dentre os serviços extraordinários, constavam alguns que eram previsíveis, como os relacionados ao Plano Brasil Maior, que é um planejamento plurianual estabelecido pelo Governo Federal para a política industrial brasileira. Esses serviços poderiam ter sido definidos em contrato como acessórios ou permanentes, o que, em geral, é mais vantajoso para a contratante. A forma de remuneração por hora de trabalho só se mostra adequada na realização de serviços esporádicos ou de difícil planejamento. Caso contrário, há o risco de se pagar pela ineficiência da contratada.

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

Contrato 16/2010

#### **4.1.3. Critérios de auditoria:**

- princípios constitucionais da economicidade e da isonomia;
- art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI.

**4.1.4. Evidências:**

- Propostas de preços da Concorrência 03/2010 (peça 32, p. 32-54, e peça 33, p. 01-11);
- Relatório de julgamento das propostas de preço referentes à Concorrência 03/2010 (peça 33, p. 12-14);
- Contrato 16/2010 – Ordens de Serviço 03/2010, 04/2010, 06/2010, 08/2010, 09/2010, 10/2010, 12/2010, 21/2010, 24/2011, 27/2011, 31/2010, 32/2011, 39/2011, 42/2011, 46/2011, 49/2011, 58/2011, 60/2011, 67/2011, 68/2011, 74/2011, 76/2011, 27/2012, 28/2012, 39/2012, 40/2012, 46/2012, 47/2012, 55/2012, 54/2012, 59/2012, 60/2012, 61/2012, 66/2012, 67/2012, 69/2012, 73/2012, 74/2012 e 78/2012 (peça 34, p. 64-71, e peça 35, p. 01-63).

**4.1.5. Causas:**

- Critério de aceitabilidade de preços pelo valor global e não pelos valores unitários;
- Subestimativa das horas de trabalho a serem demandadas para os serviços extraordinários.

**4.1.6. Efeitos:**

Potenciais:

- Ocorrência de ‘jogo de planilha’;
- Antieconomicidade do contrato, por não se aproveitar o ganho de escala no valor da hora de trabalho.

**4.1.7. Conclusão:**

128. No julgamento das propostas de preço da Concorrência 03/2010, que precedeu o Contrato 16/2010, não foram utilizados critérios de aceitabilidade de preços unitários, considerando-se apenas os valores globais ofertados pelas licitantes. Além disso, para os serviços extraordinários, foi feita uma estimativa de horas de trabalho muito aquém das necessidades reais da ABDI. Essa situação trouxe o risco do chamado ‘jogo de planilha’ e de antieconomicidade do contrato, por não se aproveitar o ganho de escala.

129. Após o exame da situação encontrada, conclui-se que, ao não estabelecer critérios de aceitabilidade de preços unitários, a entidade não observou os princípios constitucionais da economicidade e da isonomia, bem como o art. 2º do RLC da ABDI.

130. Verificou-se, ainda, que alguns serviços extraordinários eram previsíveis e, portanto, poderiam ter sido estabelecidos em contrato como acessórios e com pagamento por trabalho, e não por horas, o que, em geral, é mais vantajoso para a contratante.

**4.1.8. Proposta de encaminhamento:**

- Dar ciência, à ABDI, das seguintes ocorrências, que contrariaram os princípios constitucionais da economicidade e da isonomia, bem como o art. 2º do RLC da ABDI:

a) no julgamento das propostas de preço da Concorrência 03/2010, que precedeu o Contrato 16/2010, não foram utilizados critérios de aceitabilidade de preços unitários, considerando-se apenas os valores globais ofertados pelas licitantes. Além disso, para os serviços extraordinários, foi feita uma estimativa de horas de trabalho muito aquém das necessidades reais da ABDI. Essa situação trouxe o risco do chamado ‘jogo de planilha’ e de antieconomicidade do contrato, por não se aproveitar o ganho de escala;

b) alguns serviços extraordinários descritos no Contrato 16/2010 eram previsíveis e, portanto, poderiam ter sido definidos como serviços acessórios, a serem pagos por trabalho, e não por hora, o que, em geral, é mais vantajoso para a contratante;

Recomendar à entidade que:

a) no julgamento das propostas de preços, utilize critérios de aceitabilidade por preços unitários, e não pelo valor global, a fim de se evitar o chamado ‘jogo de planilha’ no decorrer da execução contratual;

b) nas futuras contratações, avalie se há vantagem econômica em se utilizar o pagamento por hora de trabalho para os serviços previsíveis e/ou solicitados com frequência, pois, em geral, essa prática torna o contrato mais oneroso para a contratante;

Determinar à ABDI que, caso haja interesse na prorrogação do Contrato 16/2010, realize previamente uma estimativa atualizada das horas a serem demandadas para os serviços extraordinários, a fim de possibilitar uma adequada pesquisa de preços e, assim, verificar se o referido contrato se mantém vantajoso para a Agência.

#### **4.2. Não parcelamento de objeto que previa serviços de diferentes naturezas**

##### **4.2.1. Situação encontrada:**

131. O Contrato 03/2008 teve como objeto ‘a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de mapeamento, redesenho e modelagem de processos organizacionais, com o fornecimento e implantação do sistema integrado de apoio à gestão, incluindo as seguintes etapas:

- a) definição do Modelo de Gestão Institucional da ABDI;
- b) mapeamento, redesenho e modelagem dos processos organizacionais da ABDI;
- c) fornecimento e implantação do Sistema Integrado de Apoio à Gestão;
- d) atendimento, suporte e manutenção do Sistema Integrado de Apoio à Gestão’.

132. A vencedora da licitação foi a empresa TS Consultoria Empresarial Ltda. (nome fantasia: Plano Consultoria), que, de acordo com o cadastro na Receita Federal, desempenha as seguintes atividades econômicas (peça 26, p. 15): consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; administração de caixas escolares; apoio à educação, exceto caixas escolares’.

133. Observa-se que a contratada estava apta a realizar as etapas descritas nos itens ‘A’ e ‘B’, **supra**, mas, por tratar-se de uma empresa de consultoria, não poderia executar, diretamente, os itens ‘C’ e ‘D’, específicos de tecnologia da informação.

134. Essa associação de serviços de diferentes naturezas em um único contrato leva, inevitavelmente, à subcontratação dos trabalhos de consultoria ou dos serviços de informática, e foi o que ocorreu.

135. Documentos obtidos nos autos possibilitam inferir que a empresa contratada pela ABDI subcontratou duas empresas de informática para o desenvolvimento, a implantação e o suporte ao Sistema Integrado de Apoio à Gestão. Embora todas as notas fiscais tenham sido emitidas pela contratada e não haja, nos autos, menção expressa a qualquer subcontratação, constam do processo dois contratos celebrados pela TS Consultoria Empresarial, um com a empresa Allproj Consultoria em Informática Ltda. e outro com a FCosta Informática Ltda., ambos para a prestação de serviços de consultoria em geral (peça 19, p. 18-33), o que indica que essas duas empresas prestariam serviços de informática para a TS Consultoria.

136. Assim, conclui-se que o objeto da licitação poderia ter sido desmembrado em dois lotes, um para os trabalhos de consultoria (itens ‘A’ e ‘B’ do objeto) e outro para os serviços de informática (itens ‘C’ e ‘D’ do objeto). Isso possibilitaria à ABDI verificar a capacidade técnica da empresa de informática que realizaria os serviços, além de evitar possíveis custos de intermediação.

137. Além disso, a divisão do objeto possibilitaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade. A exigência de que uma só empresa deveria estar apta a executar serviços de consultoria e de informática possivelmente restringiu a competitividade na licitação.

138. Ressalte-se que o Termo de Referência relativo ao Contrato 03/2008 (peça 53, p. 15-28) previa pontuação para atestado de capacidade técnica comprovando serviços prestados em implantação de Sistema Integrado de Gestão e experiência na implantação do



**software.** Também havia previsão de pontuação para a experiência de técnicos da equipe no uso das metodologias propostas e nas ferramentas adotadas.

139. Com a subcontratação, não houve garantia de que a execução dos serviços de informática ficaria a cargo da equipe técnica à qual os atestados se referiam. Os atestados aludiam a serviços anteriormente prestados pela contratada, para os quais esta pode ter subcontratado empresas de informática distintas das que ora executariam os serviços para a ABDI.

140. Deve-se registrar que o Contrato 03/2008 não era transparente quanto à possibilidade e aos termos de eventual subcontratação. A Cláusula Quinta, item II, 'k', dispõe apenas que é obrigação da contratada 'não transferir ou distribuir o contrato a outrem, no todo ou em parte, sem a prévia e expressa autorização da contratante' (peça 21, p. 08). Embora não haja, nos autos, autorização expressa da contratada quanto à subcontratação, infere-se que os servidores que acompanharam o contrato estavam cientes de que isso ocorria, considerando que: foram realizadas diversas reuniões entre contratada e contratante, durante o desenvolvimento dos módulos; e constam do processo da ABDI os já mencionados acordos com as empresas de informática.

141. O ocorrido contraria o art. 2º do RLC da ABDI, os princípios constitucionais da transparência, da isonomia e da economicidade e a Súmula 247 do TCU, a qual dispõe o seguinte:

‘É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.’

#### **4.2.2. Objetos nos quais foi constatado:**

Processo relativo ao Contrato 03/2008.

#### **4.2.3. Critérios de auditoria:**

- princípios constitucionais da transparência, da isonomia e da economicidade;
- art. 2º do RLC da ABDI;
- súmula 247 do TCU.

#### **4.2.4. Evidências:**

- Contrato 03/2008 e Termo de Referência (peça 21, p. 05-13, e peça 53, p. 15-28);
- Contratos entre a TS Consultoria Empresarial e empresas de informática (peça 19, p. 18-33);
- Pesquisa do CNPJ da empresa TS Consultoria Empresarial (peça 26, p. 15).

#### **4.2.5. Causas:**

- Não divisão do objeto, a fim de permitir o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade.
- Ausência de transparência quanto à possibilidade de subcontratação.

#### **4.2.6. Efeitos:**

Potenciais:

- subcontratação dos serviços com empresa que não possui capacitação técnica suficiente;
- pagamento por custos de intermediação dos serviços.
- restrição da competitividade do certame.

#### **4.2.7. Conclusão:**

142. No exame do Contrato 03/2008, verificou-se que o objeto da licitação poderia ter sido desmembrado em dois itens, um para os trabalhos de consultoria e outro para os

serviços de informática. Isso possibilitaria à ABDI verificar a capacidade técnica da empresa de informática que realizaria os serviços, além de evitar possíveis custos de intermediação.

143. Além disso, a divisão do objeto possibilitaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade.

144. O ocorrido contraria o art. 2º do RLC da ABDI, a Súmula 247 do TCU e os princípios constitucionais da transparência, da isonomia e da economicidade.

145. Em razão do exposto, propõe-se dar ciência da situação encontrada à entidade.

#### **4.2.8. Proposta de encaminhamento:**

Dar ciência à ABDI de que, na licitação que precedeu o Contrato 03/2008, o objeto poderia ter sido desmembrado em dois itens, um para os trabalhos de consultoria e outro para os serviços de informática, o que possibilitaria verificar a capacidade técnica da empresa de informática que realizaria os serviços, além de evitar possíveis custos de intermediação e de ampliar a competitividade do certame. O ocorrido está em desacordo com o art. 2º do RLC da ABDI, com a Súmula 247 do TCU e com os princípios constitucionais da transparência, da isonomia e da economicidade.

### **5. CONCLUSÃO**

146. Os processos de contratação que compõem a amostra examinada apresentaram irregularidades e impropriedades, em desacordo com as normas e com os princípios aplicáveis e, ainda, com a jurisprudência do TCU. Essas falhas devem ser evitadas em futuras contratações e, portanto, ensejaram a proposição de determinação e de recomendações à entidade. Contudo, as constatações devem ficar restritas à amostra, não podendo ser generalizadas para todos os processos de contratação da ABDI.

147. Quanto à fase de preparação do processo licitatório, observaram-se falhas na elaboração do Termo de Referência (item 3.1); inadequações em pesquisas de preços realizadas para estimar o valor das contratações (item 3.2); justificativa insuficiente para a utilização de licitação do tipo técnica e preço (item 3.3); inadequação dos critérios de pontuação técnica (item 3.4) e restrição ao caráter competitivo do certame (item 3.5). Para esses achados, as propostas de encaminhamento foram no sentido de cientificar a entidade, de modo que tais falhas não se repitam em futuras contratações.

148. Em geral, as pesquisas de preços se mostraram inadequadas por não haver cotação em planilhas de quantitativos e preços unitários e, em casos específicos, por ter sido consultada apenas uma empresa (Contrato 3/2008) ou por se aceitar percentual de desconto em condições diferentes daquelas definidas em edital (Contrato 31/2009). Não obstante, considerando que, mediante alteração em normativo interno, a ABDI passou a definir o orçamento estimativo da contratação como a descrição detalhada do serviço, devidamente quantificada em planilha que expresse todos os componentes do custo e o valor global estimado (Procedimento Operacional 10 – alteração incluída em dezembro de 2012), não foi proposta medida corretiva quanto a esse aspecto. Para as falhas pontuais, observadas em processos específicos, foi proposta ciência à entidade.

149. Quanto à utilização de licitação do tipo técnica e preço, considerando que os critérios de pontuação técnica se resumiram, em regra, à apresentação de atestados que comprovassem a experiência dos licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar nos contratos, também foi proposta recomendação para que a entidade utilize o tipo de licitação técnica e preço apenas quando devidamente justificado, abstendo-se de fazê-lo nos casos em que a qualificação técnica da licitante possa ser aferida por meio de documentos a serem exigidos na fase de habilitação.

150. Já em relação à execução contratual, constataram-se fragilidades na fiscalização dos Contratos 03/2008, 16/2010 e 34/2012 (item 3.6), referentes à ausência de designação formal do fiscal do contrato e ao acompanhamento inadequado da execução contratual.

Considerando as justificativas apresentadas pelos gestores quanto à fiscalização do Contrato 03/2008, se propôs apenas dar ciência à entidade. No que tange à designação de fiscal, foi proposta recomendação.

151. Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria 3, 6 e 7 formuladas para esta fiscalização.

Foram identificados, ainda, os seguintes achados não vinculados a questões de auditoria, que tampouco podem ser generalizados para todos os processos de licitação da entidade: aceitabilidade de preços pelo valor global, e não pelos valores unitários (item 4.1); e não parcelamento de objeto que previa serviços de diferentes naturezas (item 4.2).

152. A aceitabilidade de preços pelo valor global, e não por preços unitários foi verificada no Contrato 16/2010, cujo objeto é a prestação de serviços de assessoria de imprensa, relações públicas e comunicação visual, envolvendo pagamentos de serviços mensais (pagos por mês), serviços acessórios (pagos por trabalho) e serviços extraordinários (pagos por hora de trabalho). Considerando o risco da prática denominada 'jogo de planilha' e de antieconomicidade do contrato, por não se aproveitar o ganho de escala, foram propostas ciência das irregularidades, recomendações para futuras contratações e determinação para o caso de nova prorrogação do Contrato 16/2010, no que diz respeito à estimativa atualizada das horas a serem demandadas para os serviços extraordinários, a fim de possibilitar uma adequada pesquisa de preços e consequente verificação de que o referido contrato se mantém vantajoso para a ABDI.

153. Quanto ao não parcelamento de objeto, verificado no processo relativo ao Contrato 03/2008, que pode ter ensejado restrição à competitividade do certame e possíveis custos de intermediação relacionados a serviços de informática, foi proposta ciência da irregularidade.

154. Dentre os potenciais benefícios da presente auditoria, pode-se citar a indução à melhoria no planejamento das contratações, na condução dos procedimentos licitatórios, na gestão dos contratos e nos controles internos da ABDI.

155. Por fim, ressalta-se que as propostas de encaminhamento e as conclusões advindas deste relatório não impactam as contas da unidade jurisdicionada.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

156. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial que, caso haja interesse na prorrogação do Contrato 16/2010, realize previamente uma estimativa atualizada das horas a serem demandadas para os serviços extraordinários, a fim de possibilitar uma adequada pesquisa de preços e, assim, verificar se o referido contrato se mantém vantajoso para a entidade;

II – com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial que:

a) os Termos de Referência das contratações passem a ser assinados pelos servidores e/ou pelas áreas técnicas responsáveis por sua elaboração, com identificação dos respectivos cargos, em atendimento aos princípios da transparência e da eficiência;

b) em observância ao art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI, ao princípio constitucional da economicidade e à jurisprudência do TCU, somente opte pelo tipo de licitação técnica e preço quando devidamente justificado, abstendo-se de exigir, na fase de qualificação técnica das licitantes, documentação que possa ser objetivamente aferida na fase de habilitação, como, por exemplo, atestados que comprovem a estrutura e a experiência da empresa e/ou dos profissionais;

c) em futuras contratações, indique formalmente funcionário para atuar como fiscal do contrato, anexando o documento de designação ao respectivo processo, em atendimento aos princípios da transparência e da eficiência;

d) no julgamento das propostas de preços, utilize critérios de aceitabilidade por preços unitários, e não pelo valor global, a fim de se evitar o chamado ‘jogo de planilha’ no decorrer da execução contratual;

e) em futuras contratações, avalie se há vantagem econômica em se utilizar o pagamento por hora de trabalho para os serviços previsíveis e/ou solicitados com frequência, pois, em geral, essa prática torna o contrato mais oneroso para a contratante;

III – dar ciência à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial de que:

a) a elaboração de Termo de Referência sem a descrição adequada das informações técnicas e das funcionalidades do produto/serviço a ser contratado foi um das causas das dificuldades enfrentadas durante a execução do Contrato 03/2008 e contraria o item 3.3 do Procedimento Operacional 10 da ABDI, bem como os princípios constitucionais da transparência, da eficiência e da economicidade;

b) contrariando o disposto no art. 13 do RLC da ABDI, foram observadas impropriedades relativas às pesquisas de preços nos seguintes processos de contratação:

b.1) processo relativo ao Contrato 03/2008, no qual a prévia pesquisa de preços foi realizada apenas com uma empresa, que posteriormente foi lograda vencedora do certame, fato que demandou a realização de nova pesquisa posteriormente à habilitação e à análise das propostas, prejudicando o andamento do processo e dificultando a análise do preço proposto na licitação;

b.2) processo relativo ao Contrato 15/2009, no qual foram utilizados, como referência de preços, dois contratos apresentados pela própria contratada (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais) e o valor do preço médio da hora de consultoria, verificado em publicação especializada. No entanto, não houve justificativa para a ausência de pesquisa de mercado com outras empresas que prestam serviços similares;

b.3) processo relativo ao Contrato 31/2009, no qual o percentual de desconto estimado na cotação prévia não serviu como parâmetro adequado para análise dos percentuais apresentados nas propostas, considerando que foi cotado um percentual de desconto único oferecido em relação aos preços de todos os serviços a serem contratados, enquanto o julgamento das propostas teve como base a média ponderada dos descontos oferecidos para cada um dos serviços, quais sejam: passagens aéreas, locação de veículos e hospedagem;

c) nos processos relativos aos Contratos 03/2008, 16/2010 e 28/2011, as justificativas para a realização de licitação do tipo técnica e preço foram insuficientes. Os critérios de pontuação técnica se resumiram à apresentação de atestados comprovando a experiência das licitantes e/ou o tempo de experiência dos profissionais que iriam atuar na execução dos contratos, o que contraria o art. 8º, § 1º, do RLC da ABDI, os princípios constitucionais da isonomia e da economicidade e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 556/2010 e 2515/2012, ambos do Plenário);

d) a utilização de critérios inadequados de pontuação técnica (como, por exemplo, atribuição de pontuação progressiva para atestados referentes ao mesmo critério de avaliação, exigência mínima de mais de um atestado e critérios de pontuação por profissionais com vínculo empregatício, observados nos processos relativos aos Contratos 2/2008, 16/2010, 28/2011 e 34/2012), prejudicam a seleção da proposta mais vantajosa, em inobservância ao art. 2º do RLC da ABDI e ao princípio constitucional da isonomia;

e) a exigência de ato de registro perante a Air Transport Association – IATA como item de habilitação técnica, observada no item 10.4 do edital do Pregão 14/2009, não encontra amparo legal, afigurando-se restritiva ao caráter competitivo do certame e contrariando o art. 2º do RLC da ABDI;

f) a exigência de inscrição junto ao Instituto Brasileiro de Turismo, observada no item 10.3 do edital do Pregão 14/2009, não encontra amparo legal, considerando que a Lei 6.505/1977, que estabelecia tal exigência para a exploração de serviços turísticos no País, foi revogada pela Lei 11.771/2008, que passou a exigir, conforme art. 22, § 3º, o cadastro no Ministério do Turismo;

g) houve falhas na fiscalização da execução dos seguintes contratos:

g.1) Contratos 16/2010 e 34/2012, nos quais não houve designação formal do fiscal dos contratos, em afronta aos termos contratuais;

g.2) Contrato 03/2008, no qual a Gerência de Processos e Pessoas demorou mais de quatro anos para questionar a contratada quanto ao risco de os módulos do Sistema Integrado de Gestão não funcionarem conforme o previsto. Tais falhas contrariam os termos contratuais (obrigação da ABDI de acompanhar e fiscalizar os trabalhos a serem desenvolvidos e de promover aferições dos serviços prestados), bem como os princípios constitucionais da transparência e da eficiência;

h) as seguintes ocorrências contrariaram os princípios constitucionais da economicidade e da isonomia, bem como o art. 2º do RLC da ABDI:

h.1) no julgamento das propostas de preço da Concorrência 03/2010, que precedeu o Contrato 16/2010, não foram utilizados critérios de aceitabilidade de preços unitários, considerando-se apenas os valores globais ofertados pelas licitantes. Além disso, para os serviços extraordinários, foi feita uma estimativa de horas de trabalho muito aquém das necessidades reais da ABDI. Essa situação trouxe o risco do chamado ‘jogo de planilha’ e de antieconomicidade do contrato, por não se aproveitar o ganho de escala;

h.2) alguns serviços extraordinários descritos no Contrato 16/2010 eram previsíveis e, portanto, poderiam ter sido definidos como serviços acessórios, a serem pagos por trabalho, e não por hora, o que, em geral, é mais vantajoso para a contratante;

i) na licitação que precedeu o Contrato 03/2008, o objeto poderia ter sido desmembrado em dois itens, um para os trabalhos de consultoria e outro para os serviços de informática, o que possibilitaria verificar a capacidade técnica da empresa de informática que realizaria os serviços, além de evitar possíveis custos de intermediação e de ampliar a competitividade do certame. O ocorrido está em desacordo com o art. 2º do RLC da ABDI, com a Súmula 247 do TCU e com os princípios constitucionais da transparência, da isonomia e da economicidade;

IV – encerrar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.



## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesen na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, no período de 18/02 a 08/03/2013 (fase de execução), tendo como propósito analisar a conformidade dos processos licitatórios efetivados por aquela entidade e dos respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços.

2. A presente fiscalização foi motivada por Solicitação do Congresso Nacional, tratada no âmbito do TC n. 028.956/2011-7, que requereu a realização de auditoria na execução das despesas das entidades do Sistema “S” (Serviços Sociais Autônomos), principalmente as classificadas nas rubricas de publicidade, eventos, comunicação social, jornalismo, relações públicas e **marketing**, conforme subitem 9.2.5 do Acórdão n. 3.183/2011-TCU-Plenário.

3. A equipe de auditoria analisou amostra de 7 processos de contratação que somados, incluindo-se os correspondentes termos aditivos pactuados, alcançam o valor total de R\$ 16.905.208,48, tendo sido detectadas as seguintes impropriedades:

3.1. falhas na elaboração do Termo de Referência no âmbito dos processos licitatórios efetivados;

3.2. deficiências nas pesquisas de preços realizadas para estimar o valor das contratações;

3.3. utilização de licitação do tipo técnica e preço sem a devida justificativa para tal opção;

3.4. inadequação dos critérios de pontuação técnica adotados;

3.5. restrição à competitividade de licitação, consubstanciada na ausência de parcelamento do objeto contratado e na exigência de apresentação de certificado de registro junto à International Air Association – IATA;

3.6. ausência, nos editais de licitação, de critérios de aceitabilidade de custos unitários, o que potencializa o risco da ocorrência de “jogo de planilha” nos contratos a serem pactuados;

3.7. deficiências na fiscalização de contratos.

4. Passo a abordar cada uma dessas impropriedades.

5. Quanto à elaboração de Termo de Referência de edital sem ser efetuada a adequada descrição das informações técnicas e das funcionalidades do produto/serviço a ser contratado, observo que tal procedimento representa ofensa de normativo da própria ABDI (subitem 3.3 do Procedimento Operacional 10).

6. Ressalte-se que o Termo de Referência é fundamental para a correta definição do escopo do objeto a ser contratado, de tal maneira que os responsáveis por sua elaboração devem ser devidamente identificados, consoante explicitado pela SecexDesen no Relatório precedente.

7. Nesse sentido, entendo pertinentes as análises empreendidas pela unidade técnica, bem como considero adequado que este Tribunal efetue as recomendações propostas no Relatório de Auditoria.

8. No tocante à imprecisão nas pesquisas de preços efetuadas, observo que não foram devidamente detalhadas as composições de custos unitários, de tal forma que os quantitativos e preços unitários constantes nas planilhas orçamentárias não possuíam a adequada precisão, inclusive, em um dos processos licitatórios analisados (o que originou o Contrato n. 3/2008), para estipulação do valor de mercado, foi efetuada apenas cotação com uma única empresa.

9. Contudo, há informação nos autos de que essa irregularidade foi devidamente corrigida mediante a recente alteração de normativo interno efetuada pela ABDI (Procedimento Operacional n. 10), em dezembro de 2012, com inclusão de previsão de definição, no orçamento estimativo de cada contratação, da descrição detalhada dos serviços, explicitação de todos os componentes dos custos unitários, bem como com a especificação dos cálculos que embasaram os quantitativos orçados, de forma a se garantir clareza e transparência na definição do valor global estimado para a contratação.

10. No que concerne à utilização de licitação do tipo técnica e preço, com inadequação de critérios de pontuação, verificou-se que os pesos são distribuídos entre os itens técnica e preço sem o

respaldo de estudos que fundamentem o percentual adotado para tais itens.

11. Destaco, ainda, no que se refere à exigência de comprovação, na licitação, do vínculo permanente e do tempo de experiência profissionais, verificada nos processos da amostra selecionada, que a adoção dessa medida confere ao certame um caráter restritivo, limitando a participação de maior número de empresas concorrentes e impondo ônus absolutamente desnecessário aos licitantes.

12. A propósito, a matéria já se encontra sumulada no âmbito deste Tribunal. O enunciado da Súmula/TCU n. 272 dispõe que no edital de licitação é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

13. No que se refere à exigência de registro na IATA (associação de empresas aéreas atuando no mercado de transporte aéreo internacional), observo, com base na jurisprudência deste Tribunal, que tal exigência implica cerceamento à competitividade da licitação, mormente porque esse registro é restrito ao ramo das agências de viagens, o que impediria a participação de outras interessadas, fora desse ramo, potencialmente aptas a executar o objeto.

14. Importante explicitar, acerca da obrigatoriedade de apresentação desse registro, que este Tribunal já se manifestou reiteradamente pela sua impropriedade, pois tal exigência favoreceria as grandes agências (Acórdãos ns. 3.379/2007 – 1ª Câmara, e 1.677/2006, 1.230/2008, 2.188/2010 e 1285/2011, todos do Plenário).

15. Reportando-me à ocorrência detectada no Contrato n. 3/2008 de falta de parcelamento do objeto, observo que de fato restou caracterizado que foram, indevidamente, licitados conjuntamente serviços de consultoria e de informática, considerando-se que são dois segmentos diferentes do mercado de prestação de serviços.

16. Dessa forma, em se tratando de mercados diversos, a realização de licitação única em vez do parcelamento em dois certames tende ocasionar restrição à competitividade, pois várias empresas que teriam interesse em participar de procedimentos licitatórios restritos à sua área de atuação deixam de ofertar propostas, ante a necessidade de se consorciarem com outras firmas para executarem o orçamento como um todo.

17. Acerca da questão apontada pela SecexDesen de deficiência de fiscalização, ressalto que a Lei n. 8.666/1993, embora não aplicável à entidade em tela, registra em seu art. 67 que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. E mais, o § 1º do aludido artigo reza que o representante da Administração deve anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

18. Cuida-se de poder-dever fiscalizatório a operar no sentido de assegurar a melhor execução do contrato em prol do interesse público. A atividade fiscalizatória não é mera faculdade da Administração. Segundo o doutrinador Marçal Justen Filho, "parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos" (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, pág. 510).

19. No caso da ABDI, apesar de inexistir em seus regulamentos dispositivo de teor semelhante ao do art. 67 da Lei n. 8.666/1993, deve tal entidade, com base no princípio da eficiência, de estatura constitucional, adotar medidas que efetivamente venham a garantir o pleno exercício da função fiscalizatória, a começar pela expressa designação de fiscal para atuar concomitantemente à execução do objeto contratado.

20. Outrossim, cumpre destacar que, embora na amostra analisada não tenha sido detectada ocorrência de "jogo de planilha" que justifique adoção de medidas coibidoras dessa prática por parte deste Tribunal, entendo ser pertinente determinar à ABDI que estipule critérios de aceitabilidade de custos unitários nos editais das futuras licitações que venha a realizar de forma a minimizar o risco de que o "jogo de planilha" ocorra no âmbito dos contratos futuramente firmados.

21. Quanto ao encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva para os presentes autos, creio que, em vez de dar ciência à ABDI das falhas apontadas, é melhor encaminhar determinação àquela entidade com vistas a coibir a reincidência das faltas, devido ao caráter cogente dessa medida. 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 ensejem 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;”

Nessas condições, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2013.

**MARCOS BEMQUERER COSTA**

Relator

## ACÓRDÃO Nº 2250/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC 001.855/2013-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesen.
8. Advogados constituídos nos autos: Lúcia Maria Pereira Ervilha, OAB/DF n. 2.692; Melissa Dias Monte Alegre, OAB/DF n. 24.686; Patrícia Estácio de Lima Corrêa, OAB/DF n. 24.654 e Pedro Ernesto Neves Baptista, OAB/PE n. 20.837.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesen na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, objetivando analisar a conformidade dos processos licitatórios realizados por aquela entidade e dos respectivos contratos de aquisição de bens e prestação de serviços.

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

9.1. determinar à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI que, em futuros procedimentos licitatórios:

9.1.1. não inclua em seus editais de licitação cláusula que exija que a licitante tenha em seu quadro de pessoal, no momento do certame, profissional com qualificação técnica para a execução do objeto a ser contratado, bem como certidão que comprove o tempo de experiência dos profissionais que prestarão os serviços, em atenção ao Enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU n. 272/2012;

9.1.2. na realização de licitação do tipo "técnica e preço" para contratação de bens e serviços comuns, em atenção ao art. 8º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contratos da ABDI, defina a pontuação de quesitos de tal forma que estejam claramente relacionados com as necessidades expressas pela Administração no edital, sem que impliquem despesas prévias por parte dos licitantes;

9.1.3. avalie, quando do planejamento da contratação, a conveniência de parcelamento do objeto, de forma possibilitar a participação de empresas de menor porte na licitação e a ampliação da competição, em observância às disposições do Enunciado de Súmula de Jurisprudência do TCU n. 247/2007;

9.1.4. abstenha-se de exigir apresentação de certificado de registro junto à International Air Association – IATA, tendo em vista que tal exigência, consoante a jurisprudência majoritária desta Corte de Contas, afigura-se restritiva ao caráter competitivo do certame;

9.1.5. inclua critérios de aceitabilidade dos custos unitários de serviços orçados nos editais, com vistas a minimizar o risco de ocorrência de “jogo de planilha” nos contratos a serem firmados;

9.2. recomendar à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI que:

9.2.1. estabeleça formalmente, em seus normativos, procedimentos mínimos para o adequado planejamento das contratações, documentados nos autos dos respectivos processos, prevendo:

9.2.1.1. termo de referência ou projeto básico capaz de propiciar a definição, de forma precisa, suficiente e clara do objeto a ser contratado, a definição dos métodos executivos, a estimativa dos prazos de execução, a vinculação dos pagamentos aos serviços efetivamente executados, as

obrigações do contratado, de forma a permitir a comparabilidade das propostas e a fiscalização da execução contratual;

9.2.1.2. avaliação do custo, mediante orçamento detalhado, em que constem os preços unitários relativos a cada item de serviço e o valor global, elaborado a partir de fundamentada pesquisa de preços praticados no mercado, incluindo consultas a diversas fontes de informação, de modo a demonstrar, no caso das contratações diretas, a compatibilidade do preço contratado com os valores de mercado; e, nos casos de licitação, os parâmetros para verificar a adequação das propostas econômicas;

9.2.2. nos procedimentos de recebimento e de atesto de produtos e serviços, principalmente em contratações de objetos de maior complexidade, façam constar do processo de pagamento documento assinado pelo responsável pela fiscalização do contrato, com a devida identificação (nome, cargo e matrícula) desse agente, que contenha análise com detalhamento dos requisitos considerados para o aceite ou o atesto, com demonstração de que os produtos ou serviços entregues atenderam ao objeto contratado, ou, quando for o caso, o detalhamento dos serviços prestados ou memória de cálculo do valor a ser pago, de forma a assegurar transparência ao processo de liquidação da despesa;

9.2.3. efetue a designação formal de empregado para exercer a fiscalização dos contratos, com base no princípio constitucional da eficiência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal/1988);

9.2.4. condicione a prorrogação dos contratos em andamento, a exemplo do Contrato n. 16/2010, à realização de prévia estimativa atualizada das horas a serem demandadas para os serviços extraordinários, a fim de possibilitar uma adequada pesquisa de preços e, assim, verificar se o respectivo ajuste se mantém vantajoso para a entidade;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Presidente do Senado Federal.

10. Ata nº 32/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2250-32/13-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral