



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Audiência Pública

**Comissão Temporária para modernização
da legislação de Licitações e Contratos
(CTLICON)**

5/8/2013

Walisson Almeida (AuFC/TCU)

ROTEIRO

Considerações iniciais

Diálogo Público

Acórdãos e Súmulas

Outros aspectos

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Especialização do TCU

TMS Governança das Aquisições Públicas

Portaria-CCG 10/2013

Especialização do TCU

- Diretriz idealizada pelo presidente do TCU, ministro Augusto Nardes, para fortalecer o TCU e adequá-lo às demandas da sociedade
- Adquirir identidade na atuação, fazer um melhor planejamento de suas ações e atuar de forma mais contundente no aprimoramento dos instrumentos de governança do setor público brasileiro
- Criação da Selog (Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas)

TMS Governança das Aquisições Públicas

- Objetivo: identificar o nível de governança das aquisições nas organizações que aplicam recursos públicos federais
- Ações: levantamentos (despesas de logística da APF, aplicação de questionário para avaliação de controles internos, ações dos OGS e processo de formulação de políticas) e FOC
- Produtos: insumos para o tema “logística” no observatório do TCU (projeto-piloto) e índices que medem o risco das aquisições

Portaria-CCG 10/2013

- Aprovação de proposta de trabalho para acompanhar, realizar estudos e emitir notas técnicas sobre projetos referentes a licitações e contratos administrativos em trâmite no Congresso Nacional
- Criação de fórum para discussões internas (a exemplo do Portal e-Cidadania do Senado)

DIÁLOGO PÚBLICO

Considerações gerais

Min. Benjamin Zymler

- O RDC é a redenção do pregão, permite que obras possam ser realizadas dessa forma
- O RDC amplia os espaços discricionários do gestor (rito firme/unívoco X flexível)
- Para manusear o RDC, o gestor público deve ter um nível de qualificação muito superior
- O RDC radicaliza em relação às licitações eletrônicas (possibilidade do TCU realizar uma espécie de “malha fina” online)

- Apresenta-se um cenário em que um sistema licitatório apresenta diversas vantagens comparativas em relação aos outros, surgem pressões para expansão do RDC
- Isso ocorrerá até que haja um novo código nacional de licitações que consiga unificar o emaranhado de leis e regulamentos atuais, que importe as boas práticas e os bons institutos concebidos nas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011

Min. André Luis

- Diferenciação e separação: L&C do Estado (centro de lançamento de foguetes, desenvolvimento de submarino nuclear) x L&C da Administração Pública (construção de prédio público)
- L&C da Administração - redução do formalismo
- L&C do Estado - tratar os empreendimentos e os grandes projetos de maneira mais centralizada; assegurar a sustentabilidade ao longo do ciclo de vida, considerando os impactos e benefícios nas dimensões econômica, tecnológica, ambiental e social

Min. Weder de Oliveira

- O pregão foi a primeira grande revolução em L&C, o RDC a segunda - aplica a lógica melhorada do pregão a obra e serviço de engenharia.
- Reuniu a jurisprudência do TCU e dos tribunais, a doutrina, a experiência internacional e a experiência brasileira acumulada com o pregão
- Cuidado para que não haja um desvirtuamento das inovações, como aconteceu com o SRP (ex., casos de contratação única apenas para evitar o problema da falta de dotação)

- A contratação integrada deve ser aplicada apenas a projetos complexos, onde a dificuldade de elaborar projeto é inerente, evitando-se sua utilização indiscriminada; demanda uma capacidade fiscalizadora exponencial
- Difícil encontrar uma razão pela qual o RDC não pode ser expandido para todo tipo de L&C
- O RDC é o ponto de partida sobre como manter e melhorar o sistema de L&C
- RDC >>> RGC

ACÓRDÃOS E SÚMULAS

Acórdão 1.793/2011-P (Siasg / ComprasNet)

Acórdão 1.233/2012-P (registro de preços)

Acórdão 2.928/2012-P (Fiscobras 2012)

Acórdãos 1.078 e 3.338/2012-P (Sinapi e Sicro)

Acórdão 1.214/2013-P (serviços contínuos)

Súmulas

Acórdão 1.793/2011-P

- Verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Siasg e do ComprasNet, principais instrumentos gerenciadores das licitações e compras no âmbito do Governo Federal
- Foram fiscalizados 142.524 contratos
- 18 achados de auditoria ([ver](#)) - 7º da Lei 10.520, SRP, CEIS, 9º e 65 da Lei 8.666, EPP/ME, limites convite/TP
- Determinações e recomendações ([ver](#))

Acórdão 1.233/2012-P

- Avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI
- Levantamento de 6.442 contratações
- 47% (3.031) foram originadas do SRP, das quais: 6% (199) por licitação com outros órgãos participantes, 30% (902) por licitação apenas com o órgão gerenciador e 64% (1.930) foram por adesão tardia ('carona')
- Identificação de problemas crônicos em SRP ([ver](#))
- Determinações e recomendações ([ver](#))

Acórdão 2.928/2012-P

- 200 fiscalizações de obras
- 714 achados de auditoria ([ver](#)) - por área: sobrepreço/superfaturamento (154), processo licitatório (146), projeto básico ou executivo (141), fiscalização da obra (97), execução da obra (69), formalização e execução do contrato (58)
- Considerações do Relator ([ver](#)) - falta de planejamento e desestrutura dos órgãos

Acórdãos 1.078 e 3.338/2012-P

- investigar o processo de coleta, crítica e tratamento estatísticos dos dados que alimentam os sistemas Sinapi e Sicro

[VOTO]

2. Conforme a Secob 1, a auditoria no Sinapi já concluiu os trabalhos de campo, estando o relatório final em fase de revisão. (painel de referência)

Por outro lado, a auditoria no Sicro encontra-se com seu início suspenso, em face da notícia da futura implementação de um novo sistema (Sicro III) e a descontinuação do atual (Sicro II).

Acórdão 1.214/2013-P

- Fornecer contribuições para o aperfeiçoamento da contratação, gestão e encerramento de contratos de prestação de serviços de natureza contínua
- Propostas de melhorias formuladas por grupo de estudos composto por representantes de diversos órgãos (TCU, AGU, MPF, MPOG, MF, MPS e TCE/SP)
- Determinações e recomendações ([ver](#))

Súmulas

- Súmula da Jurisprudência do TCU: construção jurisprudencial que reflete entendimento dominante do Tribunal
- 27 enunciados vigentes nas seguintes áreas ([ver](#)):
 - . Contratação direta (5)
 - . Contrato (2)
 - . Licitação (3)
 - . Obra e serviço de engenharia (6)
 - . Planejamento da contratação (10)
 - . Tecnologia da informação (1)

OUTROS ASPECTOS

Ilegalidades em contrato

Estimativa de preços

Preço global x preço unitário

Qualificação

Burla em pregão eletrônico

Pregão e SRP para serviços de engenharia

Tempestividade do controle

Estatutos/procedimentos específicos de L&C

Ilegalidades em contrato

- STF MS 23.550-1/DF, julgado em 2001 ([ver](#))

[EMENTA]

- I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1º e 2º). O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.*

- Verificada ilegalidade em ato ou contrato, o TCU assina prazo para sua correção pelo próprio órgão (art. 71, IX, da CF/88)
- Se o órgão não adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, a iniciativa retorna ao TCU (art. 71, X, da CF/88)
- No caso de contrato, a sustação será adotada diretamente pelo Congresso (art. 71, § 1º, da CF/88)

Estimativa de preços

- Acórdão 2.170/2007-P: “cesta de preços aceitáveis”
- Obs.: Acórdão 1.191/2007-P
- Paradigma continuamente aperfeiçoado (Acórdãos 4.695/2012-2C, 3.395/2013-2C, 114/2013-P)
- Guia de boas práticas em contratação de soluções de TI ([ver](#)) - item 6.3.9:
 - . *Não se deve limitar o levantamento de preço a três preços informados por fornecedores, a menos que seja devidamente justificado. Adicionalmente, não se deve apenas buscar preços junto a fornecedores.*

Preço global x preço unitário

Acórdão 3.524/2007-2C [VOTO]

6. Destaco que o entendimento pacífico nesta Corte de Contas é o de que, ainda que haja compatibilidade do preço global, há que se ter a adequabilidade dos custos unitários de modo a coibir o famígero “jogo de planilhas”. Assim, em licitações para obras e serviços, especialmente, sob o regime de empreitada por preço global, os responsáveis pela licitação, ao selecionar a proposta mais vantajosa para Administração, deverão efetuar análise individual dos preços unitários. (continua)

6. (...) *Verificada a ocorrência de itens com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado, o agente público deve negociar com o licitante vencedor do certame novas bases condizentes com os custos de mercado, envolvidos na formulação dos preços, e com os valores do projeto básico e da planilha de formação de preços.*

- Diferença entre precificação (RDC - o custo total da obra sempre é obtido a partir de custos unitários de insumos) e forma de apuração do valor a ser pago (remuneração por unidades ou por serviços/etapas)
- Principais formas e causas de jogo de planilha (Acórdão 8.117/2011-1C)
- Correlação entre orçamentação, regime de execução e aditivos contratuais

Qualificação

- Capacitação para planejamento das contratações, CPL/pregoeiro e fiscalização contratual
- Ministro Benjamin Zymler, em 20-6-2013:
 - . *“Os grandes erros ocorrem por falta de qualificação e não de má-fé. Os governantes precisam transformar essa estratégia, a do treinamento, em diretriz, ou seja, em meta para a Administração Pública.”*
- Acórdãos 859/2006-P, 468/2007-P, 2.632/2007-P, 1.157/2008-P, 184/2012-P, 630/2013-P, 1.709/2013-P, etc

Burla em pregão eletrônico

- Utilização do robô
- Uma só pessoa constitui várias empresas para simular e vencer as concorrências (operação da PF/TO em 6/6/2013)
- Combinação de empresas para participar de licitações (“coelho” ou “mergulho”)
- Utilização indevida do critério de desempate para ME/EPP (empresas que efetivamente não disputam o pregão, empresas que não se enquadram no faturamento definido pela LC 123/2006) - Acórdão 1.793/2011-P

Pregão e SRP para serviços de engenharia

- Pregão: contratação de bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado
- Anseio da sociedade
 - . Sinaenco *versus* DNIT, AGU e JF/TO
 - . RPN do FNDE
- Súmula 257: o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002
- Diálogo Público (o RDC é a redenção do pregão)

Tempestividade do controle

Controle prévio/concomitante:

- apreciação dos processos de desestatização
- fiscalização sobre editais durante a licitação ou sobre obras em andamento
- provimentos de natureza cautelar

Relatório Anual de Atividades - 2012:

Medidas Cautelares Expedidas por Tipo (Quantidade e Valor)



Fluxo de Processos (exceto processos de pessoal e sobrestados)

	2011	2012
Estoque no início do ano ²	8.570	7.878
Autuações	5.850	5.622
Apreciações	6.542	5.738
Estoque no final do ano ²	7.878	8.028
Com mais de 2 anos	1.860 (23%)	1.849 (23%)
Com menos de 2 anos	6.018 (77%)	6.179 (77%)

- Atuar de forma preventiva e simultânea e agir proativamente são condições essenciais para assegurar a efetividade do controle externo
- A atuação tardia, além de lesiva à imagem institucional, não contribui para a defesa dos interesses do erário, nem para o atendimento às expectativas do cidadão
- Muitas vezes, o atraso na finalização dos processos tem como causa a omissão do administrador em fornecer os elementos necessários para a conclusão meritória da decisão

Estatutos/procedimentos específicos de L&C

- Art. 173, § 1º, III, da CF/88 (estatuto jurídico das empresas estatais sobre L&C): PLS 12/2010, 207/2009, 220/2009 e 238/2009
- Art. 116 da Lei 8.666/1993 (procedimentos atinentes às transferências voluntárias - convênios e instrumentos congêneres): Decreto 6.170/2007 e PLS 244/2013 e 431/2011
- Lei 8.987/1995 (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos): PLC 42/2010 e PLS 33/2010, 96/2010 e 434/2007
- Lei 9.491/1997 (procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização): PLS 47/2007

- Lei 11.079/2004 (normas gerais para L&C de parceria público-privada): PLS 401/2012 e 472/2012
- Lei 12.232/2010 (normas gerais para L&C de serviços de publicidade): PLS 178/2013, 263/2012 e 295/2012
- . Obs.: serviços de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas continuam vinculados à Lei 8.666/1993
- Código Nacional para L&C de Ciência, Tecnologia e Inovação: PL 2.177/2011 na Câmara dos Deputados

Quase tudo o que se deve esperar de licitações públicas pode ser resumido numa frase: a regulamentação deve procurar evitar a oportunidade de se erigirem barreiras à entrada. Isso faz sentido não apenas econômico (barreiras reduzem a eficiência alocativa), mas também no que tange ao combate à corrupção. De fato, todo ato de corrupção em licitações públicas se traduz pela invenção de barreiras à entrada, concebidas para favorecer um concorrente sobre os demais (...)

Cláudio Weber Abramo

Diretor-Executivo da Transparência Brasil



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

OBRIGADO

Walisson Almeida

Auditor Federal de Controle Externo (AuFC/CE)

Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog)

(61) 3316-5375

walissonac@tcu.gov.br