



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS
RELATIVOS AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2016**

**Salvador - BA
Fevereiro/2017**



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS RELATIVOS AO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2016

Relatório preliminar de fiscalização dos procedimentos licitatórios relativos ao primeiro semestre de 2016, amparada pelo Plano Anual de Atividades 2016 (PAA 2016), aprovado por meio da Portaria da Presidência do TRE-BA nº 538, de 23 de novembro de 2015.

Elaboração: Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa (SEAGES)
Auditores Internos: Cristian Patric de Sousa Santos
Eduardo Machado Oliveira

Salvador - BA
Fevereiro/2017



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

RESUMO

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCI), por intermédio da Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa (SEAGES), vinculada à Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão (COGES), realizou a fiscalização dos procedimentos licitatórios concluídos no primeiro semestre de 2016, com o objetivo de avaliar a conformidade e regularidade das fases interna e externa, notadamente quanto à legalidade dos atos que compõem o processo.

O referido exame decorreu de previsão constante do Plano Anual de Atividades da COGES (PAA2016). A condução e fundamentação dos trabalhos firmaram-se na Resolução CNJ nº 171, de 1º de março de 2013, que dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça, na Resolução TRE-BA nº 06/2015, que regulamenta e estabelece as atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no âmbito da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e dos Cartórios das Zonas Eleitorais da Bahia, nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos –, e 10.520, de 17 de julho de 2002 – Lei do Pregão –, nos Decretos nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

Após os exames e análises, a partir das questões de auditoria formuladas na fase de planejamento, evidenciaram-se situações desconformes com critérios adotados, das quais se destacam: ausência de estudos técnicos e de plano de trabalho para serviços preliminares à contratação; ausência de formação de grupo de trabalho ou comissão específica para elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico em casos de contratações inéditas ou complexas; não adoção de critérios de sustentabilidade; ofensa ao princípio da segregação de funções; morosidade na fase interna da licitação, dentre outros.

As propostas de encaminhamento formuladas, além de objetivarem sanear fragilidades nos mecanismos de controle interno das unidades envolvidas no processo licitatório, aspiram assegurar à Administração incremento da maturidade nos processos de contratações, melhorando o sistema de governança das aquisições públicas.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO.....	6
3. CONCLUSÃO	11
4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	13



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

1. INTRODUÇÃO

1.1 A Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCI), por intermédio da Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa (SEAGES), vinculada à Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão (COGES), realizou, no período compreendido entre 30 de agosto a 20 de outubro do exercício anterior, fiscalização dos procedimentos licitatórios concluídos no primeiro semestre de 2016, com o objetivo de avaliar a conformidade e regularidade das fases interna e externa, notadamente quanto à legalidade dos atos que compõem o processo.

1.2 O referido procedimento de fiscalização está previsto no Plano Anual de Atividades da COGES (PAA2016), aprovado por meio da Portaria da Presidência do TRE-BA nº 538, de 23 de novembro de 2015, e constituiu objeto do Comunicado Circular de Fiscalização nº 4/2016/COGES/SCI, que deu origem ao PAD nº 12.081/2016.

1.3 A condução e fundamentação dos trabalhos firmaram-se na Resolução CNJ nº 171, de 1º de março de 2013, e 182, de 17 de outubro de 2013, na Resolução TRE-BA nº 06/2015, nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.520, de 17 de julho de 2002, e 9.874, de 29 de janeiro de 1999, nos Decretos nº 1.171, de 22 de junho de 1994, 3.555, de 8 de agosto de 2000, 5.450, de 31 de maio de 2005, 7.746, de 5 de junho de 2014, nas Portarias DG TRE-BA nº 111, 144, 224 e 311/2014, 455/2016, na Instrução Normativa nº 01/2010/MPOG, na Resolução TSE nº 23.234/2010 e nos Acórdãos do TCU nº 3.026/2010, 686/2011, 3.381/2013, 868/2013, 694/2014 e 2.829/2015.

1.4 Além das normas referidas, utilizou-se como fonte de informação o Inventário de Riscos e Controles Internos das Aquisições Públicas elaboradas pelo TCU¹ e o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (versão 1.0, TCU, 2012).

1.5 Para tal desiderato, obteve-se o rol de processos licitatórios concluídos no primeiro semestre do ano de 2016 por meio do Doc. PAD nº 166.260/2016 e 169.037/2016 e, com base em critérios de materialidade e naqueles fixados na norma da ABNT NBR nº 5.426, foi definida a amostra a ser analisada, sendo selecionados os processos administrativos digitais constantes do Anexo I do presente relatório.

1.6 Os processos foram solicitados através das Requisições de Documentos e Informações (RDI) nº 27/2016 (Doc. PAD nº 167.131/2016), 28/2016 (Doc. PAD nº 168.648/2016) e 29/2016 (Doc. PAD nº 168.665/2016), encaminhadas, respectivamente, à Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), à Seção de Logística e Voto Informatizado (SEVIN) e à Seção de Editoração e Publicação (SEPUBLI).

1.7 O volume de recurso total empreendido na adjudicação dos três objetos mencionados somou R\$ 3.693.842,73 (três milhões, seiscentos e noventa e três mil, oitocentos e quarenta e dois reais e setenta e três centavos).

1.8 A partir das questões de auditoria levantadas durante a fase de planejamento buscou-se avaliar a maturidade do Órgão acerca do planejamento das contratações e aspectos atinentes à

¹ Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/controle-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

governança das aquisições públicas, com questões voltadas ao Plano Anual de Contratações (PLANCONT); elaboração de estudos técnicos preliminares voltados à contratação; adoção de critérios de sustentabilidade e justificativas para a contratação condizente com a Estratégia do Órgão, bem assim as questões voltadas ao levantamento de mercado para identificação da melhor solução para a Administração e pesquisas de preços; aspectos de conformidade na fase interna da licitação; verificação da atuação do pregoeiro durante o certame licitatório; e delimitação de competências administrativas dos servidores e unidades envolvidos na instrução do processo de contratação, com observância do princípio da segregação de funções.

1.9 Durante os trabalhos de fiscalização foram elaborados os papéis de trabalho “Matriz de Planejamento”, “Análise de Conformidade e Integridade do Processo” e “Matriz de Achados”, cuja elaboração foi feita confrontando-se os dispositivos legais aplicáveis à matéria com os fatos observados, os quais foram devidamente evidenciados por meio de documentos extraídos dos processos que instruíram a contratação.

1.10 Registre-se, por oportuno, que nenhum óbice foi imposto ao desenvolvimento dos trabalhos da presente fiscalização.

1.11 Os benefícios esperados, provenientes dos trabalhos realizados são: a) conhecimento do nível de maturidade do Órgão acerca da governança das aquisições públicas, controles da gestão das aquisições e controles internos administrativos de aquisições e conformidade das contratações; b) reconhecimento, quando devido, das boas práticas já operacionalizadas; c) sugestão de melhorias nas fases de planejamento das aquisições e nos processos de licitações; d) aperfeiçoamento contínuo da gestão operacional do Tribunal nesta matéria.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Concluídas as etapas reservadas ao exame, análise e cotejo de documentos, registros e demais fontes de informações utilizadas para elucidação das questões propostas, restaram evidenciados os seguintes achados:

2.1. Deficiência no processo de planejamento das aquisições.

2.1.1. Situações encontradas: a) Protocolização do termo de referência (TR), sem realização de estudos técnicos preliminares demonstrando a viabilidade técnica, nas seguintes contratações: serviços de manutenção predial para os imóveis do interior do estado da Bahia, conservação de urnas eletrônicas e prestação de serviços gráficos; b) Não inclusão de requisitos de sustentabilidade ambiental nas contratações de prestação de serviços para conservação de urnas eletrônicas e prestação de serviços gráficos; c) Verificação de retificações no termo de referência elaborado pelo grupo de trabalho nomeado para elaborar o TR do processo de contratação dos serviços de manutenção predial (Portaria DG nº 311/2014), cuja protocolização do primeiro Termo de Referência ocorreu em 2/1/2014 e a publicação do edital em 29/3/2016.

2.1.2. Critério: a) Arts. 3º, 6º, IX e 12, VII da Lei nº. 8.666/93; b) Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (versão 1.0, TCU, 2012).

2.1.3. Evidência(s): a) Docs. PAD nº. 6/2015 – protocolização do Termo de Referência em 02/1/2014, 47/2015 – Portaria DG nº 111, de 30 de abril de 2014 e 38.797/2016 – edital designando pregão para 29/3/2016 (PAD nº. 003/2015 – serviços de manutenção predial); b) Docs. PAD nº. 37.211/2015 e 37.217/2015 (PAD nº. 4.689/2015 – conservação de urnas



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

eletrônicas); c) Docs. PAD nº. 1.321/2015, fls. 02/16 e 69.085/2016 (PAD nº. 290/2015 – prestação de serviços gráficos).

2.1.4. Causa: a) Precariedade da cultura de planejamento nas contratações do Tribunal; b) Insuficiência de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento das aquisições; c) Incipiente cultura de promover contratações sustentáveis.

2.1.5. Efeito(s): a) Contratação que não produza resultados capazes de atender à necessidade da Administração, com consequente desperdício de recursos (financeiro e pessoal); b) Estímulo à manutenção no mercado de empresas que não sejam comprometidas com o desenvolvimento ambiental sustentável; c) Necessidade de constantes retificações no Termo de Referência ou Projeto Básico, retardando a abertura do certame licitatório; d) Atraso na contratação do bem e/ou serviço, com atraso no atendimento da necessidade da Administração; e) Perda do objeto da contratação.

2.2. Ausência de formação de grupo de trabalho ou comissão específica para a elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico em casos de contratações consideradas inéditas e/ou complexas.

2.2.1. Situação encontrada: a) As contratações para os serviços de conservação de urnas eletrônicas e prestação de serviços gráficos, consideradas complexas, tiveram seus Termos de Referência elaborados pela própria unidade demandante sem formação de grupo de trabalho ou comissão específica, o que resultou em diversas alterações nos respectivos termos, retardando a abertura do certame licitatório.

2.2.2. Critério: a) Resolução CNJ nº 182/2013, Art. 18; b) Doc. PAD nº 125.207/2015 (PAD nº 11.629/2015).

2.2.3. Evidência(s): a) PAD nº 003/2015 (contratação de serviços de manutenção predial); b) PAD nº 4.689/2015 (conservação de urnas eletrônicas); c) PAD nº 290/2015 (prestação de serviços gráficos).

2.2.4. Causa: a) Precariedade da cultura de planejamento nas contratações do Tribunal; b) Insuficiência de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação.

2.2.5. Efeito: a) Atraso na contratação do bem e/ou serviço, com retardamento do atendimento da necessidade da Administração; b) Perda do objeto da contratação após a Administração haver empreendido recursos (humanos e financeiros) para instrução do procedimento administrativo.

2.3. Não adoção de critérios de sustentabilidade na elaboração dos Termos de Referência e/ou Projeto Básico

2.3.1. Situação Encontrada: a) Não foram contemplados requisitos para contratação pautados em padrões de sustentabilidade ambiental nos Editais dos pregões nº 05/2016 (conservação de urnas eletrônicas) e nº 14/2016 (prestação de serviços gráficos).

2.3.2. Critério: a) Art. 3º e 12, VII da Lei nº. 8.666/93; b) Art. 5º, IN nº 01/2010/MPOG; c) Art. 7º, Decreto nº 7.746/2012; d) Portaria DG nº 224, de 11 de novembro de 2014 – Relatório da Comissão de Padronização de Critérios Ambientais do TRE-BA.

2.3.3. Evidência(s): a) Doc. PAD nº 21.700/2016 (PAD nº 4.689/2015 – Edital de Pregão Eletrônico nº 5/2016, para serviços de conservação de urnas eletrônicas); b) Doc. PAD nº 69.085/2016 (PAD nº 290/2015 – Edital do Pregão Eletrônico nº 14/2016, para prestação de



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

serviços gráficos).

2.3.4. Causa: a) Incipiente cultura de contratar soluções que se prestem ao desenvolvimento ambiental sustentável; b) Insuficiência de capacitação dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação.

2.3.5. Efeito(s): a) Realização de licitações e contratações em desacordo com critérios de sustentabilidade, não colaborando para o desenvolvimento nacional sustentável; b) Estímulo à manutenção no mercado de empresas que não sejam comprometidas com o desenvolvimento ambiental sustentável.

2.4. Ausência de segregação de funções.

2.4.1. Situação Encontrada: a) No processo cujo objeto da contratação foi a manutenção predial verificou-se que o mesmo servidor que atuou como pregoeiro no procedimento licitatório, integrou o grupo de trabalho de elaboração de Termo de Referência.

2.4.2. Critério: a) item 9.12.1 do Acórdão nº 686/2011/TCU; b) item 9.4.1 do Acórdão nº 3.381/2013/TCU; c) item 9.3.1 do Acórdão nº 2.829/2015/TCU.

2.4.3. Evidência(s): a) Doc. nº 47/2015 (PAD nº 003/2015 – Portaria DG nº 111, de 30 de abril de 2014); b) Doc. 35.066/2016 (PAD nº. 003/2015 – Despacho do SGA designando o pregoeiro).

2.4.4. Causa: a) Acúmulo de distintas funções do processo de contratação em um mesmo servidor, sem atentar para a compatibilidade de seu exercício; b) Ausência de exclusividade para a função de pregoeiro; c) Ausência de quantitativo suficiente de servidores especializados na condução de pregões.

2.4.5. Efeito(s): a) Não adoção de mecanismos de controles internos administrativos e ausência de política de segregação de funções bem definida no âmbito do Órgão.

2.5. Deficiência na pesquisa de preços

2.5.1. Situação Encontrada: a) o resultado da pesquisa de mercado para a contratação de serviço de manutenção de urnas apresentou apenas dois preços para a formação do valor referencial máximo admitido pela administração, sem justificar a ausência de uma terceira cotação; b) No processo de contratação de prestação de serviços gráficos, a pesquisa de preços para a formação do valor referencial da contratação apresentou como resultado valores excessivamente superiores àqueles praticados pelo mercado e obtidos através do procedimento licitatório; c) Ausência de verificação da regularidade fiscal das empresas que apresentaram propostas de preços durante a fase de cotação.

2.5.2. Critério: a) Art. 37, “caput” da CF/88; b) Portaria TRE-BA nº 144/2015, art. 1º, §2º; c) item 9.6 do Acórdão TCU nº 3.026/2010-Plenário; d) item 2 do Acórdão TCU nº 868/2013-Plenário; e) Art. 11, §4º, Res. 23.234/2010.

2.5.3. Evidência(s): a) Docs. PAD nº 46.538, 55.532 e 55.534/2015 (PAD nº 4.689/2015 – conservação de urnas eletrônicas); b) Docs. PAD nº 69.085/2016 – preços de referência constantes de edital – e 93.857/2016 – resultado por fornecedor (PAD nº 290/2015 – contratação de prestação de serviços gráficos); c) Docs. PAD nº 65.844/2014 e 66.408/2015 (PAD nº 003/2015); Docs. 94.511/2015 e 94.512/2015 (PAD nº 290/2015); Docs. 55.020/2015, 55.021/2015, 55.532/2015 e 55.534/2015 (PAD nº 4.689/2015).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

2.5.4. Causa: a) Insuficiência de capacitação de servidores responsáveis pela realização da pesquisa de preços; b) Acúmulo de atividades ante um cenário de escassez de recursos humanos.

2.5.5 Efeito(s): a) Risco de compras superfaturadas; b) Impossibilidade de auferir efetiva economia nas compras efetuadas pelo Tribunal; c) Falha na parametrização de preços médios praticados no mercado, podendo implicar licitação deserta ou fracassada; d) Possibilidade de dano ao erário, através de aquisições de bens e/ou serviços com preços acima do valor de mercado; e) Impossibilidade de auferir a eficiência dos procedimentos licitatórios do Órgão em busca do melhor preço; f) Elevado e desnecessário engessamento de recursos do orçamento do Tribunal, através de pré-empenho, com potencial prejuízo orçamentário a outras áreas de atuação do Órgão.

2.6. Morosidade na tramitação do procedimento administrativo na fase interna da licitação

2.6.1. Situação Encontrada: a) Protocolização de Termo de Referência em 2/1/2014 e decisão autorizando abertura do procedimento licitatório em 18/2/2016, na contratação de serviços de manutenção predial; b) As urnas eletrônicas sob a responsabilidade deste Tribunal ficaram desassistidas dos serviços de manutenção preventiva do período compreendido entre 5/8/2015 a 13/4/2016, por inexistência de contrato; c) No processo de contratação de prestação de serviços gráficos observou-se o transcurso do prazo de 23 (vinte e três) meses entre a protocolização inicial do Termo de Referência (ocorrido em 10/7/2014) e a homologação do procedimento licitatório (ocorrida em 9/6/2016).

2.6.2. Critério: a) Art. 37, “caput”, da CF/88; b) Art. 2º, Lei nº 9.874/99; Decreto 1.171/94, Anexo, Capítulo I, Seção II, XIV; b) Diretrizes Estratégicas consolidadas no Planejamento estratégico do TRE-BA 2016-2021 (Aperfeiçoar a qualidade do gasto público; Melhorar o desempenho dos processos organizacionais).

2.6.3. Evidência(s): a) processo de contratação de serviço de manutenção predial: Doc. PAD nº 06/2015 (protocolização do Termo de Referência) e Doc. PAD nº 23.265/2016 (data de autorização da abertura do procedimento licitatório); b) Doc. PAD nº 1.321/2015 (com data de protocolo inicial) e Doc. PAD nº 104.249/2016 (com data de homologação do procedimento licitatório); Doc. nº 41.560/2015, Doc. nº 64.534/2016.

2.6.4. Causa: a) Precariedade da cultura de planejamento nas contratações do Tribunal; b) Insuficiência de capacitação de servidores responsáveis pela elaboração do Termo de Referência.

2.6.5 Efeito(s): a) Retardamento na realização da contratação com perda do objeto do processo, impactando negativamente no alcance das necessidades da Administração; b) Risco de pagamento por ressarcimento, quando da contratação emergencial de serviços gráficos não cobertos pelo devido contrato administrativo.

2.7. Ausência de comprovação dos requisitos de habilitação exigidos em edital.

2.7.1. Situação Encontrada: a) Documentos da habilitação técnica anexados aos autos da contratação de serviços de conservação de urnas eletrônicas sem a devida autenticação, nem registro em repartição competente; b) Habilitação de empresa sem a demonstração de que os “atestados” e “contratos” que comprovariam a sua qualificação técnica teriam sido expedidos por pessoas físicas ou jurídicas não impedidas, no certame licitatório de serviços gráficos.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

2.7.2. Critério: a) Art. 30, Lei nº 8.666/93; b) Edital nº 005/2016 (Doc. PAD nº 21.700/2016, do PAD nº 4.689/2015).

2.7.3. Evidência(s): a) Docs. PAD's nº 041.560/2015, 078244/2015 10.942/2015.

2.7.4. Causa: a) Sobrecarga de atividades b) Insuficiência de capacitação do servidor responsável pela condução do pregão eletrônico e do servidor responsável pela análise do certame previamente à homologação.

2.7.5 Efeito(s): a) Possibilidade de questionamento acerca da legalidade da contratação; b) Possível habilitação de empresa irregular; c) violação de regras do edital.

2.8. Inexistência nos autos de registro de tentativa de maximização do interesse público na busca da proposta mais vantajosa durante o pregão

2.8.1. Situação Encontrada: a) Não se verificou durante a fase de lances, que durou 50 minutos, estímulo aos licitantes para que reduzissem os valores ofertados na contratação de manutenção de urnas eletrônicas; b) não houve negociação do valor com a licitante melhor classificada, com o objetivo de reduzir o preço da aquisição na licitação de contratação de manutenção de urnas eletrônicas.

2.8.2. Critério: a) Decreto nº. 5.450/05, Art. 24, §8º; b) Acórdão nº. 694/2014/TCU.

2.8.3. Evidência(s): a) Doc. PAD nº 41.690/2016 (urnas eletrônicas).

2.8.4. Causa: a) acúmulo da função de pregoeiro com outras atividades da unidade de lotação, o que prejudica a sua dedicação na busca de otimizar os benefícios esperados do pregão; b) Ausência de capacitação dos pregoeiros em “técnicas de negociação” e assuntos correlatos.

2.8.5 Efeito(s): a) Aquisição de bens e/ou serviços sem a tentativa, pela Administração, de se obter redução de preço, com o intuito de maximizar economia de recursos públicos.

2.9. Ausência de comunicação, por parte do pregoeiro, de eventuais condutas irregulares de empresas licitantes à SELIC, para fins de instauração de apuração de responsabilidade.

2.9.1. Situação Encontrada: a) Na contratação de serviços de conservação de urnas eletrônicas, as três primeiras empresas melhores classificadas deixaram de apresentar a documentação de habilitação após a solicitação feita pelo pregoeiro, sendo inabilitadas, sem que tenha sido feita a comunicação à SELIC, para instauração de apuração de responsabilidade.

2.9.2. Critério: a) Portaria TRE-BA nº 455/2016, art. 10 (que regulamenta o procedimento de apuração de responsabilidade dos licitantes).

2.9.3. Evidência(s): a) Doc. PAD nº 41.690/2016 (ata do pregão) e 41.714/2016 (relatório final do pregoeiro).

2.9.4. Causa: a) Acúmulo da atividade de pregoeiro com outras atividades da unidade de lotação, o que prejudica a sua dedicação na busca de otimizar os benefícios esperados do pregão; b) Ausência de exclusividade da função de pregoeiro; c) Insuficiência de capacitação do servidor responsável pela condução do pregão eletrônico.

2.9.5 Efeito(s): a) Permanência no mercado de empresas que se comportam de forma inidônea durante a fase da licitação; b) Demonstração de ausência de critérios rígidos para inibição de



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

condutas irregulares e inidôneas das licitantes, retroalimentando, desta forma, a cultura da impunidade entre as licitantes de má-fé.

3. CONCLUSÃO

3.1 Finalizados os trabalhos de fiscalização dos procedimentos licitatórios concluídos no primeiro semestre do exercício 2016, restaram respondidas as questões propostas.

3.2 Sabe-se que o sucesso das aquisições públicas está amparada na estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, dentre outros, além de específico planejamento das contratações. Assim, deve-se ressaltar a importância não apenas da fase externa da licitação, mas também – e por vezes com maior relevância – da sua fase interna, mormente dos atos atinentes ao seu planejamento.

3.3 Da análise dos processos selecionados na amostra da fiscalização, verificou-se que a cultura de planejamento das aquisições no Órgão é ainda incipiente, não obstante alguns avanços registrados nos últimos exercícios – especialmente por conta da elaboração do PLANCONT –, ocasionando morosidade na tramitação interna e, conseqüentemente, retardando a aquisição do bem ou contratação do serviço pretendido.

3.4 Em relação à contratação de serviços de manutenção de urnas, cabe registro, tendo em vista que não configura achado da presente fiscalização em razão de fugir do escopo definido, de ocorrência verificada na análise do PAD nº 4.689/2015, referente ao processo administrativo da referida contratação. A descentralização da contratação efetivada ordinariamente pelo Tribunal Superior Eleitoral apresentou ao Regional situação de instauração de processo administrativo em lapso temporal exíguo, quando sopesado com a análise histórica do tempo de tramitação de um processo licitatório no Órgão, desde a protocolização do Termo de Referência até a assinatura do contrato.

3.5 A informação acerca da não renovação do contrato pelo TSE ocorreu em 11/5/2015, com extinção do ajuste em 05/8/2015, verificando-se, portanto, um prazo de aproximadamente 3 meses para a celebração da nova contratação. Ocorre que a nova contratação se efetivou apenas no mês de abril do ano de 2016, portanto quase um ano após a protocolização do termo de referência. Tal atraso implicou situação de urnas eletrônicas desguarnecidas de manutenção preventiva, ocasionando, consoante manifestação em Doc. PAD nº 179.873/2016 (PAD nº 13.269/2016), os seguintes impactos: perda de 12.000 baterias, que se tornaram imprestáveis por ter perdido capacidade de retenção de carga em virtude da sulfatação das placas que as compõem; acúmulo de expressivo número de urnas com defeito, o que inviabilizou até mesmo a manutenção corretiva; risco de redução de urnas de contingência, caso a empresa responsável pela manutenção corretiva das urnas não consiga efetivar a manutenção do acervo; envio de urnas para seções eleitorais com baterias sem carga plena, reduzindo a autonomia da urna em caso de falta de energia elétrica.

3.6 Ainda que restasse impossibilitada a realização da nova contratação no prazo de três meses – tempo entre a comunicação do TSE acerca da não-renovação do contrato e o seu termo final –, a assinatura do novo ajuste apenas em abril/2016 mostra-se incompatível com a celeridade administrativa que se espera na instrução das contratações do Órgão, em especial quando se trata de objeto de extrema importância para a atividade-fim do Tribunal, qual seja, manutenção de



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

urnas eletrônicas. Os efeitos de tal retardamento, certamente, poderiam ser minorados se realizado um bom planejamento da contratação, bem como acompanhamento efetivo do processo.

3.7 O planejamento da contratação, de acordo com o Guia de Riscos e Controles Internos de Aquisições Públicas produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), “recebe como insumo uma necessidade de negócio e gera como saída um edital completo, incluindo o termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) para a contratação”. Posteriormente, dentro de um metaprocessos para aquisições públicas, tem-se a segunda fase, que consiste na seleção do fornecedor, “que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato”.

3.8 Na fase de instrução interna do processo de contratação se observa um longo lapso temporal desde a protocolização do Termo de Referência/Projeto Básico até a homologação do procedimento licitatório, o que tem sido recorrente no âmbito deste Órgão – a exemplo da contratação de manutenção de urnas acima mencionado –, denotando fragilidade na instrução inicial do processo de licitação, geralmente ocasionado por alterações sequenciais de regras e especificações técnicas que embasam o instrumento convocatório.

3.9 As aquisições públicas, deve-se frisar, são guiadas pela necessidade da Administração. A partir dela, busca-se a solução que melhor atenda aos seus interesses, o que demanda estudos prévios à contratação – referenciado na Resolução nº. 182/2013 como estudos técnicos preliminares. Tal ferramenta consiste em mecanismo que agrega qualidade para engendrar uma contratação em tempo hábil ao atendimento do objeto final pretendido, sem que ocorra superveniente perda de objeto.

3.10 A fase interna da licitação merece, então, uma especial atenção, já que uma demanda planejada e com parâmetros de contratação bem definidos reflete na seleção da melhor proposta para a Administração Pública, impactando positivamente no resultado final da solução contratada. Tal objetivo, repita-se, não se atinge tão-somente com a avaliação da conformidade regulatória dos processos licitatórios no âmbito do TRE-BA. Reconhecendo-se que o nível de tolerância a risco da Administração Pública deve ser mínimo – por conta da adstrição ao princípio da legalidade administrativa –, é importante frisar que o enfoque da fiscalização deve estar voltado também, e em maior grau, para a boa governança das aquisições públicas. O aprimoramento do planejamento consiste assim em princípio ativo para a melhoria das contratações.

3.11 A demanda bem planejada e cumprida nos estritos termos do planejamento evita ocorrência de desperdícios de recursos e aprimora a qualidade da execução dos gastos públicos e a eficiência dos serviços, mitigando deficiência na gestão do Órgão.

3.12 Além de melhorias no planejamento da contratação, deve-se prezar por uma melhor qualidade nos controles internos administrativos das atividades de instrução dos processos de aquisição. Uma possibilidade de melhoria é, justamente, e em consonância com ressonante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a observância do princípio da *segregação de funções*, evitando-se que atividades diversas e essenciais do processo de contratação recaiam sobre um mesmo servidor, como por exemplo, elaboração de termo de referência e exercício de atividade de pregoeiro.

3.13 Outro ponto a ser vislumbrado é a necessidade de incorporação de padrões de consumo ambientalmente sustentáveis para as aquisições públicas, com o sentido de induzir fornecedores



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

e prestadores de serviço a adotarem, em seu ciclo de produção, critérios de sustentabilidade. Neste ínterim, observa-se a adoção de normativos expressos, a exemplo da IN SLTI MPOG nº 01/2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal.

3.14 Ainda que de forma incipiente, o TRE-BA tem demonstrado preocupação na condução de licitações sustentáveis e, para tanto, instituiu, por meio da Portaria DG nº 224, de 11 de novembro de 2014, Comissão de Padronização de Critérios Ambientais do TRE-BA, que culminou em Relatório Doc. PAD nº. 49.942/2015. Ressalta-se, assim, a necessidade de promoção do consumo sustentável da Administração Pública.

3.15 Por fim, deve-se registrar a importância da atuação da ASSED na verificação de conformidade regulatória dos procedimentos licitatórios previamente à homologação do certame, uma vez que consiste na segunda linha de defesa da Administração, com o intuito de coibir irregularidades.

4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

No tocante às vulnerabilidades evidenciadas na seção 2 submete-se ao exame superior, visando posterior apreciação pela Presidência desta Casa, as seguintes propostas de encaminhamento:

4.1. Recomendar às unidades demandantes do Tribunal que elaborem os estudos técnicos preliminares para as contratações contemplando: a necessidade da contratação; a relação entre a demanda prevista e quantidade a ser contratada e os resultados pretendidos; demonstrativo de economicidade da solução a ser contratada e o melhor aproveitamento de recursos humanos, materiais e financeiros, devendo anexá-los ao Formulário de Aquisição de Bens e Serviços. (Ref. subitem 2.1)

4.2. Recomendar à ASJUR 1, que se abstenha de aprovar processos de contratações de TI que não contenham os estudos técnicos preliminares. (Ref. subitem 2.1).

4.3. Recomendar às unidades demandantes, que verificada a complexidade e/ou ineditismo do objeto a ser licitado, formalize comissão ou grupo de trabalho interdisciplinar, para a elaboração de Termo de Referência ou Projeto Básico com base nos Estudos Técnicos Preliminares, devendo, inclusive, ser submetido à validação do gestor do contrato. (Ref. subitem 2.2).

4.4. Recomendar às unidades demandantes e/ou grupo de trabalho que adotem como fonte de orientação na elaboração de termos de referência, projetos básicos e editais, o relatório produzido pela Comissão de Sustentabilidade Ambiental instituído pela Portaria DG nº 224/2014 – Doc. PAD nº. 49.942/2015, PAD nº. 5.914/2015 –, bem como consultem o banco de editais sustentáveis disponível no Portal *Comprasnet*. (Ref. subitem 2.3).

4.5. Recomendar à SGA que, em obediência ao princípio da segregação de funções, abstenha-se de nomear como pregoeiro o servidor que tenha participado da fase de planejamento da contratação e/ou elaboração de Termo de Referência, Projeto Básico ou do edital. (Ref. subitem 2.4).

4.6. Recomendar à SEAQUI que, na fase de pesquisa de mercado, amplie a cotação de preços, conforme parâmetros estabelecidos pela Portaria DG nº 144, de 28 de agosto de 2015, e, quando da utilização da consulta direta aos fornecedores, justifique a excepcionalidade de obtenção de



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

número inferior a três propostas de preços, consultando a regularidade fiscal das empresas participantes da fase de cotação de preços em caso de prestação de serviços, consoante normativo do art. 11, §4º da Resolução TSE nº 23.234/2010. (Ref. subitem 2.5).

4.7. Recomendar que, no fluxo do processo de contratação, em momento posterior à homologação da licitação, a COGELIC realize análise qualitativa do resultado da pesquisa de preços em cotejo com o resultado obtido no certame, assegurando a devida ciência à SEAQUI, para aprimoramento das futuras cotações. (Ref. subitem 2.5).

4.8. Recomendar ao pregoeiro, ASJUR 1 e ASSESD que implementem mecanismos de controle que assegurem o atendimento dos requisitos e critérios exigidos para a habilitação das licitantes vencedoras. (Ref. subitem 2.7).

4.9. Recomendar aos pregoeiros que, durante a fase de lances do pregão, maximizem a busca pela economia de recursos financeiros, através de estímulos à competitividade, bem como promova a negociação da proposta com o licitante melhor classificado. (Ref. subitem 2.8).

4.10. Recomendar aos pregoeiros que promovam a comunicação à SELIC acerca de indícios de condutas ilícitas praticadas durante a fase de realização da licitação em observância ao artigo 10 da Portaria TRE-BA nº 455/2016. (Ref. subitem 2.8).

4.11. Recomendar à SGP/COEDE que proceda à inclusão, no PAC 2017, de capacitação para os pregoeiros deste Tribunal, visando a atualização e o aperfeiçoamento da execução das atividades relacionadas à licitação, incluindo abordagens referentes às técnicas de negociação. (Ref. subitem 2.1; 2.2; 2.3; 2.6; 2.7; 2.8 e 2.9).

Por fim, homologadas as propostas de encaminhamento e científicas as partes interessadas, propõe-se o apensamento do presente relatório ao do processo da fiscalização que lhe deu origem (PAD 12.081/2016).

Salvador (BA), 08 de fevereiro de 2017.

Eduardo Machado Oliveira

Auditor Interno

Cristian Patric de Sousa Santos

Auditor Interno

Chefe da SEAGES

De acordo.

Antonio Fernando dos Santos Paixão

Coordenador da COGES Substituto



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria
Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão
Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão Administrativa

ANEXO

Quadro 1 - Licitações concluídas no primeiro semestre de 2016 selecionados para análise

Protocolo	Objeto	Tipo	Valor
PAD Nº 003/2015	Contratação de empresa de manutenção predial para os imóveis do interior do Estado/BA	Pregão	R\$ 1.252.659,53
PAD Nº 290/2015	Contratação de Serviços Gráficos	Pregão	R\$ 978.183,20
PAD Nº 4.689/2015	Prestação de Serviços de Conservação das Urnas Eletrônicas da Justiça Eleitoral	Pregão	R\$ 1.463.000,00