

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 029.729/2016-5 (apenso: TC 028.781/2016-3)

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Senado Federal.

Recorrentes: Ilana Trombka (CPF 742.707.450-53) e Vicente Alves de Oliveira (CPF 159.659.611-20).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONTAS ANUAIS DE 2015. IMPROPRIEDADES. CONTAS REGULARES COM RESSALVA E REGULARES. DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES/ORIENTAÇÕES. CONHECIMENTO. IMPROPRIEDADES NA GESTÃO DAS CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2015. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos - Serur, cujas conclusões contaram com a anuência de seus dirigentes (peças 31/33) e do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 34):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Vicente Alves de Oliveira (peça 21), Primeiro-Secretário do Senado Federal e Ilana Trombka (peça 20), diretora-geral do SF, contra o Acórdão 9.941/2017-TCU-2ª Câmara (peça 14), com o seguinte teor:

1.1. Apeensos: 028.781/2016-3 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Angela Maria Gomes Portela (199.653.032-15); Fernando de Souza Flexa Ribeiro (001.077.352-53); Gustavo Ponce de Leon Soriano Lago (488.284.161-49); Humberto Lucena Pereira da Fonseca (900.029.386-34); Ilana Trombka (742.707.450-53); Jorge Ney Viana Macedo Neves (969.804.868-53); Jose Perrella de Oliveira Costa (269.986.456-00); José Renan Vasconcelos Calheiros (110.786.854-87); Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (034.089.794-56); Vicente Alves de Oliveira (159.659.611-20); Wanderley Rabelo da Silva (399.275.711-00)

1.3. Órgão/Entidade: Senado Federal

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. Recomendar ao Senado Federal, com fundamento no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, que adote as seguintes providências para melhoria da gestão de tecnologia da informação (TI):

1.8.1.1. elabore Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI);

1.8.1.2. estabeleça mecanismos de gestão de riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativos de TI para a UPC;

1.8.1.3. realize as ações inscritas no ‘Plano de Ação Conjunto’ proposto pela Administração do Senado Federal;

1.8.2. Dar ciência ao Senado Federal, sobre as seguintes impropriedades:

1.8.2.1. processos de licitações e contratos:

1.8.2.1.1. deficiência no planejamento anual de compras de pequeno vulto: situação identificada nas aquisições por dispensa de licitação de baixo valor (art. 24, inc. II, Lei 8.666/1993), dos processos administrativos: 00200.007968/2015-03, 00200.008019/2015-32, 00200.007112/2015-20 e

00200.008459/2015-90, com infração aos Acórdãos TCU 367/2010-2ª Câmara, rel. Aroldo Cedraz; e, 165/2001-Plenário, rel. Guilherme Palmeira;

1.8.2.1.2.ausência de justificativa referente aos quantitativos de bens/serviços a serem contratados, nos processos administrativos 00200.007112/2015-20, 00200.008459/2015-90 e 00200.004443/2015-16, com infração ao art. 15, § 7º, inc. II, da Lei 8.666/1993 e aos Acórdãos TCU 646/2007-Plenário, rel. Marcos Bemquerer, 648/2007-Plenário, rel. Marcos Vinícios Vilaça, e 2.387/2007-Plenário, Augusto Sherman;

1.8.2.1.3.deficiência do projeto básico ou termo de referência, nos processos administrativos, 00200.000796/2015-39 e 00200.005863/2015-10, com infração ao art. 6º, inc. IX, da Lei 8.666/1993 e aos Acórdãos TCU 648/2007-Plenário, rel. Marcos Vinícios Vilaça, 1.096/2007-Plenário, rel. Marcos Vinícios Vilaça, 1.100/2007- Plenário, rel. Ubiratan Aguiar, 1.488/2009-Plenário, rel. Augusto Sherman, 3.018/2009-Plenário, rel. Raimundo Carreiro, e 428/2010-Segunda Câmara, rel. Aroldo Cedraz;

1.8.2.1.4.ausência de adoção de modelo de contratação baseado em resultados, no processo administrativo 00200.003077/2015-70, com infração ao art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997, e aos Acórdãos TCU 362/2007-Plenário, rel. Ubiratan Aguiar, 1.453/2009-Plenário, rel. Marcos Bemquerer, 137/2010-Primeira Câmara, rel. Augusto Nardes, e 265/2010-Plenário, rel. Augusto Nardes;

1.8.2.1.5.ausência de publicação do extrato de inexigibilidade ou publicação de forma genérica, nos processos administrativos 00200.002832/2015-07 e 00200.005863/2015-10, com infração ao art. 61, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, 33, § 2º, do Decreto 93.872/1986, e aos Acórdãos TCU 1.077/2004-Segunda Câmara, rel. Lincoln Magalhães da Rocha, 1.105/2004-Segunda Câmara, rel. Lincoln Magalhães da Rocha, 283/2006-Segunda Câmara, rel. Lincoln Magalhães da Rocha, 2.273/2009-Plenário, rel. Walton Alencar Rodrigues, e 4.104/2009-Segunda Câmara, rel. André de Carvalho;

1.8.2.1.6.ausência de divulgação das contratações diretas sem instrumento contratual no Portal da Transparência do SF, nos processos administrativos 00200.004315/2014-83 e 00200.012517/2014-07, com infração ao art. 7º, inc. VI, c/c art. 8º, inc. IV, e § 2º, da Lei 12.527/2011;

1.8.2.1.7.contratação por inexigibilidade de licitação sem a realização das formalidades legais, no processo administrativo 00200.002832/2015-07, com infração ao art. 26 da Lei 8.666/1993 e ao Acórdão TCU 195/2008-Primeira Câmara, rel. Augusto Sherman;

1.8.2.1.8.incongruência ou impropriedade de dispositivos editalícios e/ou contratuais, nos processos administrativos 00200.004240/2015-11; 00200.015095/2015-02, 0200.014.722/2014-07, 00200.009486/2014-07 e 0200.005583/2014-12, com infração ao art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993, e aos Acórdãos TCU 1.988/2005- Primeira Câmara, rel. Marcos Bemquerer, 1.097/2007-Plenário, rel. Valmir Campelo, 1.631/2007-Plenário, rel. Valmir Campelo, 1.633/2007-Plenário, rel. Guilherme Palmeira, 1.075/2008- Plenário, rel. Guilherme Palmeira, 79/2010-Plenário, Marcos Bemquerer;

1.8.2.1.9.deficiência na pesquisa de preços, no PA 00200.004448/2015-31, com infração ao art. 15, inc. V, da Lei 8.666/1993, e ao Acórdão TCU 157/2008-Plenário, rel. Raimundo Carreiro;

1.8.2.1.10.ausência de celebração de instrumento contratual obrigatório, no processo administrativo 00200.027979/2013-30, com infração ao art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 e ao Acórdão TCU 589/2010-Primeira Câmara, Marcos Bemquerer;

1.8.2.1.11celebração de contrato e/ou pagamento sem comprovação de regularidade relativa ao INSS ou FGTS, nos processos administrativos 00200.014124/2014-20, 00200.007112/2015-20, 00200.008459/2015-90, 00200.002832/2015-07, 00200.003848/2015-29, 00200.005367/2014-92, 00200.019175/2013-67, 00200.014933/2014-31, 00200.004240/2015-11, 00200.015095/2015-02, 00200.005863/2015-10, 00200.014722/2014-07 e 00200.005583/2014-12, com infração ao art. 195, § 3º, da Constituição Federal, aos arts. 55, inc. XIII, e 71 da Lei 8.666/1993, e aos Acórdãos TCU 645/2007-Plenário, rel. Marcos Bemquerer, 597/2008-Plenário, rel. Guilherme Palmeira, 83 7/2008-Plenário, rel. Raimundo Carreiro, 2.105/2008-Plenário, Ubiratan Aguiar, 2.254/2008-Plenário, Aroldo Cedraz, e 2.613/2008- Segunda Câmara, rel. Raimundo Carreiro;

1.8.2.1.12.demora na conclusão da licitação e/ou da contratação, nos processos administrativos 00200.007112/2015-20, 00200.008459/2015-90, 00200.013076/2015-33, 00200.012274/2015-80, com infração ao princípio da celeridade processual insculpido no art. 5º, inc. LXXVIII, da Constituição Federal;

- 1.8.2.1.13. ausência nos autos de encaminhamento à autoridade competente para aplicação de sanção administrativa (infringência ao inc. XII do art. 8º, ATC 02/2008 e ao Acórdão – TCU 754/2015-Plenário), no PA 00200.009684/2015-43, e infração ao art. 67, § 2º da Lei 8.666/1993;
- 1.8.2.1.14. ausência de aplicação de penalidade prevista em lei nos processos administrativos 00200.023083/2013-81 e 00200.001201/2015-62, com infração ao art. 7º da Lei 10.520/2002;
- 1.8.2.1.15. aceite de nota fiscal com informações incorretas ou insuficientes do objeto ou recebimento de objeto desacompanhado de documento fiscal; nos processos administrativos 00200.010197/2013-61 e 00200.015053/2014-82, com infração aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964;
- 1.8.2.1.16. atraso no pagamento de faturas e/ou notas fiscais, nos processos administrativos 00200.000796/2015-39 e 00200.014722/2014-07, com infração aos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput) e da economicidade (art. 70, caput);
- 1.8.2.1.17. ausência do termo de recebimento definitivo do objeto: nos PAs 00200.000796/2015-39 e 00200.000984/2015-67, com infração ao art. 73, inc. I, alínea ‘b’, e II, alínea ‘b’ e § 1º da Lei 8.666/1993, e o Acórdão TCU 1182/2004-Plenário, rel. Walton Alencar;
- 1.8.2.1.18. ausência nos autos de documentos necessários para viabilizar a verificação de cumprimento de prazos pela empresa contratada, nos processos administrativos 00200.000627/2014- 18, 00200.015472/2014-14, 00200.010903/2014-56, 00200.003923/2015-51, 00200.014933/2014- 31, 00200.004231/2014-40 e 0200.005583/2014-12, com infração ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 29, § 1º, da Lei 9.784/1999;
- 1.8.2.1.19. ausência nos autos de atesto da entrega/execução do objeto, nos processos administrativos 00200.014722/2014-07 e 00200.005367/2014-77, com infração ao art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 29, § 1º, da Lei 9.784/1999;
- 1.8.2.2. não cobrança das taxas pela ocupação de espaços físicos nos próprios do SF por terceiros, descumprindo o Acórdão 2.586/2009-TCU-Plenário;
- 1.8.3. Dar ciência ao Senado Federal desta deliberação;
- 1.8.4. Encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

2. Trata-se de processo de contas anuais do Senado Federal (SF), relativo ao exercício de 2015, que abrange as contas do Fundo Especial do Senado Federal (Funsen).
- 2.1. O Funsen, criado mediante a Lei 7.432/1985, nos termos do seu art. 1º, destina-se a prover recursos necessários ao programa habitacional de assistência social e a outras realizações que se fizerem necessárias ao cumprimento da função legislativa, a critério da gestora do fundo.
- 2.2. Após análise dos principais aspectos da gestão do Senado Federal, a partir das informações trazidas no Relatório de Gestão, no Relatório de Auditoria de Gestão e nas demais peças que compõem os autos, não foram evidenciadas irregularidades capazes de macular gravemente as contas dos responsáveis. Foram identificadas impropriedades que ensejaram ressalva nas contas dos ocupantes dos cargos/funções de Primeiro-Secretário e de Diretor-Geral do SF no exercício de 2015. Os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas regulares.
- 2.3. O Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 9.941/2017 – TCU – 2ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar regulares com ressalva as contas dos ora recorrentes e regulares as contas dos demais responsáveis.
- 2.4. Não satisfeitos com o julgado, os responsáveis Vicente Alves de Oliveira e Illana Trombka interpuseram recurso de reconsideração (peças 20 e 21), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 22 e 23), ratificado pelo então Ministro-Relator (peça 26), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do caput do Acórdão 9.941/2017-Segunda Câmara em relação aos recorrentes, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação
- 4.1. Constituem objetos dos recursos verificar se há razões para afastar as ressalvas contidas no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado, a ponto de alterar o julgamento das contas.

4.2. Vale registrar que, coligindo as alegações trazidas aos autos, verifica-se que os argumentos do Sr. Vicente Alves de Oliveira e da Sr^a Illana Trombka são semelhantes. Dessa forma, à luz do princípio da ampla defesa e do contraditório, combinado com o princípio da celeridade processual, a análise dos argumentos será conjunta.

5. Da regularidade das contas anuais

5.1. Os recorrentes arguem pela regularidade nas contas referentes ao ano de 2015, tendo em vista os seguintes argumentos em relação às supostas impropriedades apontadas:

5.2. Do plano diretor de tecnologia da informação e mecanismos de riscos de TI (Itens 1.8.1.1, 1.8.1.2 e 1.8.1.3):

a) o plano diretor de tecnologia da informação foi devidamente aprovado em junho do corrente ano, pelas instâncias competentes, pelo qual encontram-se definidos a governança de TI, o plano diretor de TI, o plano estratégico institucional, as diretrizes estratégicas para o biênio 2017 - 2019, os projetos estratégicos, as diretrizes de TI, o gerenciamento do portfólio de projetos e ações estruturantes de TI, a gestão e provimento de serviços de TI e os principais investimentos de TI;

b) em relação ao processo de avaliação de riscos, cumpre registrar que, no 1º trimestre de 2017, o SF procedeu a uma avaliação dos riscos de TI, considerada a mais crítica de suas áreas. Foi elaborada uma matriz de risco, conforme orienta o segundo elemento Coso e, após análise das áreas envolvidas, proposto um conjunto de ações estruturantes para dar tratamento aos riscos considerados de alta probabilidade, com consequências fortes e inaceitáveis. As respectivas ações estruturantes encontram-se listadas no PDTI retromencionado;

c) externamente ao ambiente de TI, o Senado Federal revisou sua estratégia em 2017, e definiu dezessete projetos estratégicos, alguns dos quais consideram a análise de riscos, a exemplo do projeto que fará o redesenho do acesso de pessoas e veículos às dependências da Casa e outro que redefinirá e automatizará as transações de recursos humanos;

d) relativamente ao estabelecimento de políticas e procedimentos de controle dos riscos, registre-se que as ações estruturantes do PDTI estão desenhadas na forma de projetos, com gerentes designados. Para cada ação está proposto um plano de execução, com cronograma estabelecido, responsáveis nomeados, recursos críticos previamente adjudicados e acompanhamento regular pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação – CGTI;

e) as ações e projetos estratégicos foram devidamente estabelecidos para mitigar os riscos, ou eliminá-los, com gerentes indicados para conduzi-los em estreito monitoramento, não só pelos comitês institucionais, mas também pela alta gerência da Casa.

Análise

5.2.1. A possível correção das falhas identificadas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas, não sendo possível julgar regulares suas contas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.2.2. Ademais, diante das impropriedades encontradas, esta Corte considerou suficiente ressalvar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa.

5.2.3. Por fim, atente-se que as informações acerca do cumprimento das determinações exaradas pela decisão recorrida serão averiguadas pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal (SCISF) quando da elaboração do relatório das contas no quesito cumprimento de determinações do TCU. Após o parecer do controle interno, esta Corte irá se manifestar acerca da adequabilidade do referido cumprimento.

5.2.4. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados para reformar a decisão vergastada.

5.3. Da alegada deficiência no planejamento anual de compras (item 1.8.2.1.1.)

a) embora não tenha sido mencionado pela unidade técnica dessa E. Corte, o mesmo relatório da SCISF (peça 4, p. 67) é claro em afirmar que não há que se falar, *in casu*, em fracionamento de despesas, porquanto o valor das despesas congêneres somadas não ultrapassa o montante de R\$ 8.000,00. Logo, afastou, de pronto, a alegada infração aos Acórdãos TCU;

b) os processos administrativos 00200.007968/2015-03 e 00200.008019/2015-32, para aquisição de etiquetas e ribbons para impressora de código de barras, resultaram respectivamente, em duas dispensas de licitação, uma no valor de R\$ 1.000,00 e outra no valor de R\$1.050,00;

c) salta aos olhos a imaterialidade da ocorrência apresentada como evidência a ponto de macular as contas dos recorrentes. Ademais, a abertura dos dois processos (que embora não recomendável não constitui impropriedade per se) teve origem na unidade demandante (Biblioteca do Senado), portanto um

procedimento de natureza operacional para o qual não concorreu a Diretoria-Geral, menos ainda a Primeira-Secretaria;

d) a Diretoria-Geral e a Primeira-Secretaria, em suas funções de supervisão e superintendência, atuaram com vistas a evitar e não a causar (sequer por omissão) a circunstância apontada como imprópria, conforme se depreende do relatório de monitoramento n° 30/2016 - COAUDCON/SCISF, pelo qual o órgão demandante inicia a justificativa esclarecendo que o ADG9/2015 já reorganizou as contratações do Senado Federal, no sentido de planejar adequadamente as compras da instituição e resguardar a economia processual. Relatório este que considerou as recomendações como atendidas;

e) a própria unidade técnica dessa E. Corte (peça 10, p.10), ao concluir o ponto afirma que foi informado que, em 2015, essa impropriedade diminuiu significativamente em relação ao exercício anterior, sinalizando que as medidas adotadas pela UPC estão surtindo efeito;

f) os processos 00200.007112/2015-20 e 00200.008459/2015-90, foram instaurados com vistas à aquisição junto ao Serpro, por dispensa de licitação, de certificados digitais ICP-Brasil do tipo A3, no primeiro processo 80 unidades e no segundo 500 unidades;

g) conforme apontado nos autos e justificado à SCISF, a existência de duas compras foi necessária em vista da urgência da aquisição dos primeiros certificados digitais em virtude da determinação de implantação do processo digital no âmbito do Senado Federal, a partir de abril de 2015, conforme determinado pelo Ato do Presidente n° 6 de 2015, de modo que a contratação das primeiras 80 unidades durou cerca de 30 dias, o que possibilitou a distribuição de certificados às unidades críticas para funcionamento do sistema de processo digital. Já a segunda contratação, em vista do seu montante, só foi concluída ao final do ano, com entregas programadas até praticamente o final do exercício seguinte;

h) a existência de dois processos de contratação não se deu por falta de planejamento, mas ao contrário, foi planejada em vista de que as entregas pudessem acontecer de modo que atendesse as necessidades do Senado Federal para o objeto contratado;

i) ante a inexistência de fracionamento de despesas, a imaterialidade das alegadas evidências, a ausência de causalidade entre as alegadas impropriedades e a ação dos recorrentes, a evidência de efetividade na ação de supervisão administrativa, e ainda, a evidência da adequação do planejamento das aquisições dos certificados digitais apontados no subitem '1.8.2.1.1' do Acórdão recorrido, deve o decisum ser reformado nessa parte, vez que não há ressalva a ser firmada.

Análise

5.3.1. Especificamente quanto à aquisição de etiquetas e ribbons para impressão de código de barras, a impropriedade detectada não se baseou em fracionamento de despesa. Identificou-se que, se fosse realizado planejamento das compras, tal ação poderia propiciar economia processual e otimização de tempo de trabalho. A recomendação foi no sentido de minimizar o risco de reincidência desse tipo de falha.

5.3.2. Ressalte-se que, apesar de neste caso específico não ter sido detectado o fracionamento das despesas, a reiteração desse tipo de procedimento, se adotado em outras licitações futuras, pode propiciar, inclusive, fuga à realização do devido procedimento licitatório.

5.3.3. Vale registrar que tal impropriedade foi identificada em diversos processos, tais como 00200.007968/2015-03, 00200.008019/2015-32; 00200.014124/2014-20; 00200.007112/2015-20 e 00200.008459/2015-90 (peça 4, p. 66-68).

5.3.4. Quanto à alegada urgência, não foram acostados elementos comprobatórios de tal situação. O Ato do Presidente n° 6/2015, que dispõe sobre processo eletrônico, se fundamenta no ato da comissão diretora n° 11/2014, e não traz em seus dispositivos nenhuma justificativa para a alegada urgência.

5.3.5. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados para reformar a decisão vergastada.

5.4. Da alegada ausência de justificativa referente aos quantitativos de bens/serviços (item 1.8.2.1.2)

a) a unidade técnica SESBD/Prodasen promoveu a juntada de documentos ao processo n° 00200.004443/2015-16, para justificar as quantidades de licenças dos produtos indicadas no projeto básico / termo de referência e efetivamente contratadas. As quantidades das licenças de uso contratadas foram estimadas baseadas no mínimo necessário e mínimo comercializado. As justificativas foram indevidamente relevadas durante o processo, comportamento provavelmente induzido pela aparente trivialidade do estabelecimento dessas quantidades. Por meio do Relatório de Monitoramento n° 066/2016 - COAUDCON/SCISF, o órgão de controle interno manifestou-se pelo atendimento à recomendação prospectiva;

b) em referência aos processos 00200.007112/2015-20 e 00200.008459/2015-90, houve a urgência da aquisição dos primeiros certificados digitais. Tratou-se de aquisição específica e nova no âmbito desta casa legislativa, acrescida de uma urgência na implantação do processo digital no âmbito do Senado Federal, conforme determinação da presidência, que de acordo com as justificativas apresentadas pela área técnica desta UPC entendeu-se restar justificado o quantitativo apresentado;

c) o próprio TCU concluiu que as unidades técnicas responsáveis se comprometeram a adotar medidas para evitar esse tipo de situação nas próximas contratações;

d) trata-se de situação de caráter extremamente operacional e pontual, que foge às competências de supervisão administrativa dos recorrentes.

Análise

5.4.1. Em que pese as alegações, o fato é que em algumas contratações não foi apresentada a justificativa do quantitativo de bens e/ou serviços demandado, tanto que a Prodasen reconhece tal fato, ao afirmar que o quantitativo foi levantado, mas não foi formalizado (peça 20, p. 11).

5.4.2. Não há como considerar razoável a justificativa de compra baseada no mínimo necessário e no mínimo comercializado, tamanha imprecisão desses elementos.

5.4.3. O comprometimento do setor em evitar tal situação não elide a impropriedade constatada. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.4.4. Logo, não há fundamento para as alegações apresentadas.

5.5. Da alegada deficiência no projeto básico ou termo de referência (item 1.8.2.1.3)

a) a omissão do prazo no termo de referência do processo 00200.000796/2015-39 não constitui falha, pois se trata de mera redundância conforme se pode verificar no art. 11^a do ADG n^o 9/2015 a seguir transcrito:

Art. 11-A. As contratações terão pagamento efetuado por intermédio de depósito em conta bancária da contratada, no prazo de 30 (trinta) dias corridos a contar do recebimento definitivo do objeto, ressalvada a hipótese prevista no § 3o, do art. 5o, da Lei n^o 8.666/93, respeitadas as condições previstas em contrato ou instrumento equivalente.

b) quanto ao processo 00200.005863/2015-10, verifica-se que se trata da contratação de objeto padronizado por contrato da adesão: locação, montagem e desmontagem de Stand em uma feira do livro. Desse modo, tanto pela natureza quanto pela imaterialidade da contratação, um termo de referência exaustivo, em que deveria ser justificado cada ponto de sua não aderência ao normativo interno, não contribui para o objetivo da contratação, mas apenas surge como controle de natureza meramente formal em desacordo com o disposto no art. 14 do Decreto-Lei 200/1967.

Análise

5.5.1. Em relação ao processo 00200.000796/2015-39, cabe acolhimento às alegações apresentadas, uma vez que o ADG 9/2015, em seu art. 11-A, dispõe que o pagamento será efetuado no prazo de trinta dias do recebimento do objeto. Logo, não há que se falar em omissão do prazo.

5.5.2. Em que pese a manifestação unicamente sobre dois processos, foram identificados muitos projetos básicos ou termos de referência mal elaborados, omissos, sem as informações essenciais para o perfeito delineamento do objeto e/ou que não discorrem sobre todos os tópicos exigidos pela regulamentação interna de contratações do Senado, tais como os seguintes processos: 00200.027045/2013-06; 00200.011316/2014-84; 00200.014150/2014-58; 00200.000796/2015-39; 00200.005863/2015-10 (peça 4, p. 69).

5.5.3. Nada obstante as alegações, o fato é que foram constatadas deficiências na elaboração de projeto básico ou termo de referência, independentemente da materialidade envolvida nas contratações. Registre-se que a materialidade é sopesada quando da análise das contas, o que distinguiria juntamente com outros fatores, o julgamento pela regularidade com ressalvas ou a irregularidade das contas.

5.5.4. Ademais, foram encontrados diversos projetos básicos e termos de referência em desacordo com a legislação, mal redigidos, sem informações essenciais para o perfeito delineamento do objeto a ser contratado (peça 10, p. 10).

5.5.5. Pesa ainda contra os recorrentes a alta frequência desse tipo de ocorrência em relação ao exercício anterior (peça 4, p. 70). Logo, as justificativas apresentadas não conduzem à alteração da decisão prolatada no acórdão ora vergastado.

5.6. Da alegada ausência de adoção de modelo de contratação baseado em resultados (Item 1.8.2.1.4)

a) no processo 00200.003077/2015-70, referente ao sistema de votação eletrônica do Senado Federal, o contrato observa como cláusula remuneratória o Acordo de Níveis de Serviço (ANS), o que afasta, de imediato, a alegada infração ao art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997, e aos Acórdãos do TCU;

b) a recomendação do órgão de controle interno é remuneração com base na unidade quantitativa de serviços efetivamente executados, ou seja, que varie de acordo com a quantidade de chamados técnicos atendidos. Porém, o grupo técnico, criado para modernização do plenário do Senado Federal, entende que o objetivo fundamental do contrato é a disponibilidade do sistema e não a quantidade de intervenções, que, aliás, seria prejudicial à sua própria funcionalidade;

c) o grupo técnico entende que, conforme a Teoria dos Contratos, laureada com o Nobel de economia em 2016, a recomendação da SCISF conduz a uma execução contratual não desejável, posto que a empresa contratada teria mais incentivos para que o sistema apresentasse falhas, haja vista que receberia mais chamados técnicos. Já para o Senado Federal, o comportamento desejável é a estabilidade e disponibilidade do sistema, haja vista tratar-se do sistema de votações eletrônicas, a coluna dorsal da atividade fim do Senado Federal, devendo o incentivo contratual recair sobre este objetivo;

d) o acordo de níveis de serviço, presente no contrato sob análise, é uma contratação baseada em resultados, e que o indicador utilizado é o que melhor atende ao interesse do Senado Federal para a circunstância, cabendo, portanto, a reforma do decisum nessa parte, vez que novamente não há ressalva a ser firmada.

Análise

5.6.1. Merecem ser acolhidos os argumentos apresentados.

5.6.2. De fato, os acordos de níveis de serviços podem ser considerados como contratação baseado em resultados, mas para isso devem observar algumas especificidades.

5.6.3. O edital tem que prevê, por exemplo, indicadores para verificação do atendimento das demandas dentro de prazos previstos, com a possibilidade, talvez, de a contratada sofrer reduções no seu faturamento em função de intervalos de ineficiência detectados, ou estar sujeita a sanções e penalidades previstas por atrasos e ineficiências.

5.6.4. Sobre o tema, esta Corte já se manifestara por meio do Acórdão 2020/2017, relato pelo Ministro Weder de Oliveira:

28.6. Caso o Instituto demonstre a vantajosidade da contratação conjunta (locação e prestação de serviços), considera-se uma boa prática a definição prévia, no edital do certame, de um Acordo de Níveis de Serviço (ANS) a fim de aferir a qualidade dos serviços prestados. Ressalta-se que existe entendimento recente desta Corte de Contas a respeito da possibilidade de inclusão de ANS (vide discussão presente ao item 31 desta instrução) para avaliar o serviço prestado pela contratada (e eventuais subcontratadas, se houver). (grifos acrescidos)

5.6.5. Logo, tem razão os recorrentes ao entenderem que o referido processo respeitou o modelo de contratação baseada em resultados. Em que pese tal constatação, não há que se modificar o mérito da decisão atacada, tendo em vista as demais impropriedades detectadas.

5.7. Da alegada ausência de publicação do extrato de inexigibilidade ou publicação de forma genérica (item 1.8.2.1.5)

a) são apresentados como evidências da impropriedade apenas dois processos e, como se demonstrará a seguir, em ambos houve a publicação dos referido extratos no DOU. A SCISF apresenta em seu relatório um terceiro processo, que conteria publicação de forma genérica (00200.014933/2014-31), não obstante, naqueles autos ao questionar a unidade técnica e esta apresentar os esclarecimentos necessários, mostrando não ser o caso de publicações genéricas, o órgão de controle interno, por meio do relatório de monitoramento nº 084/2016 - COAUDCON/SCISF, refere-se como atendidas a todas as recomendações que haviam sido efetuadas no âmbito daquele processo;

b) relativamente ao processo 00200.002832/2015-07 consta no Diário Oficial da União nº 156, seção 3, pag. 132, de 17/8/2015, a publicação do extrato de reconhecimento referente à contratação em tela;

c) em relação ao processo 00200.005863/2015-10, consta no Diário Oficial da União nº 68, seção 3, pag. 110, de 10/4/2015, a publicação do extrato de inexigibilidade de licitação nº 19/2015.

Análise

5.7.1. As alegações apresentadas não merecem ser acolhidas.

5.7.2. Ao contrário do alegado, o relatório de monitoramento 84/2016 não entende como atendidas as recomendações do relatório de auditoria, mas sim, informa que foram apresentadas justificativas (peça 20, p. 80).

5.7.3. No tocante às publicações no DOU referentes aos processos 00200.002832/2015-07 e 00200.005863/2015-10, discute-se não a publicação dos extratos, mas sim a generalidade das informações e a imprecisão quanto ao objeto (peça 4, p. 72). Nesse sentido, vale transcrever extrato publicado no DOU o qual não há informação sobre o objeto:

‘EXTRATO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N 19/2015 UASG 020001

Processo n 00200005863201510. Objeto: Participação do Senado Federal na 12ª Feira do Livro de Joinville, a realizar-se no período de 10 a 19 de abril de 2015. Total de Itens Licitados: 00001. Fundamento Legal: Art. 25º, Caput da Lei n 8.666 de 21/06/1993. Justificativa: Atender solicitação da CEDIT conforme justificativa apresentada no TR. Declaração de Inexigibilidade em 09/05/2014. HUMBERTO LUCENA PEREIRA DA FONSECA. Diretor-geral Adjunto de Contratações. Ratificação em 09/05/2014. ILANA TROMBKA. Diretora-geral. Valor Global: R\$ 16.000,00. CNPJ CONTRATADA: 07.229.473/0001-04 INSTITUTO DA CULTURA E EDUCACAO.

(SIDEC - 09/04/2015) 020001-00001-2015NE000531

SENADO FEDERAL

DIRETORIA-GERAL

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATAÇÕES’

5.7.4. Vale ainda destacar que as manifestações do controle interno não vinculam o TCU. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009–TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, ‘O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União’.

5.8. Da alegada ausência de divulgação das contratações diretas sem instrumento contratual no portal de transparência do SF (item 1.8.2.1.6)

a) todos as notas de empenho que serviram de substitutos aos instrumentos contratuais, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/1993, estão disponíveis para consulta no portal da transparência do Senado Federal;

b) a unidade responsável pelas divulgações relata que está atuando no aprimoramento da disponibilização das informações das contratações diretas cujo instrumento contratual é substituído pela nota de empenho no portal da transparência do Senado Federal.

Análise

5.8.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.8.2. A publicação da nota de empenho no portal da transparência do Senado Federal não supre a exigência da Lei 12.527/2011, que exige a divulgação das informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, como estabelecido no art. 8, § 1º, IV.

5.8.3. O aprimoramento da disponibilização das informações das contratações diretas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas, não sendo possível julgar regulares suas contas.

5.8.4. Nesse sentido, ante às demais impropriedades apuradas, não há como alterar o mérito da deliberação recorrida.

5.9. Da contratação por inexigibilidade de licitação sem a realização das formalidades legais (item 1.8.2.1.7)

a) o processo que sustenta a ressalva às contas refere-se à participação de doze servidores do Senado Federal no curso denominado ‘Curso OPME com ênfase em neurocirurgia’, cujo montante da despesa é de R\$10.200,00;

b) embora o benefício econômico decorrente da contratação tenha superado e muito o custo da contratação e, ainda, a circunstância do momento marcada pela deflagração da máfia das próteses que atuava em prejuízo dos planos de saúde, tais situações não eximem, per si, as impropriedades apontadas no processo, mas evidenciam que as mesmas não decorreram de dolo ou culpa grave dos servidores;

c) se trata de caso isolado e de pouca materialidade, além do que a falha apontada não encontra liame com as atribuições diretivas dos recorrentes, que só atuaram no processo com vistas a sanear os problemas apontados na ocasião e não para dar-lhes causa.

Análise

5.9.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.9.2. A contratação direta foi autorizada pela diretora-geral sem a realização prévia das formalidades legais, tais como aprovação do projeto básico, reconhecimento da situação de inexigibilidade de licitação, ratificação do ato pela autoridade superior, publicação do extrato no DOU e exame da contratação direta pelo órgão jurídico (peça 4, p. 73).

5.9.3. Na condição de primeiro-secretário, era o responsável pela superintendência dos serviços administrativos e pela supervisão geral do órgão. Esperava-se, assim, ter adotado as medidas necessárias para o cumprimento do arcabouço normativo e jurisprudencial acerca de licitações, contratos e convênios.

5.9.4. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis ter consciência da ilicitude do ato praticado e que era exigível condutas totalmente diversas daquela que praticaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam.

5.9.5. Em face do exposto, cabe responsabilização de quem tiver dado causa à realização da despesa sem observância das formalidades legais. Logo, conclui-se que a conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual essa impropriedade, juntamente com as demais, justifica ter suas contas julgadas regulares com ressalva.

5.10. Da alegada incongruência ou impropriedade de dispositivos editalícios e/ou contratuais (item 1.8.2.1.8)

a) a unidade técnica quando da análise registrou a promessa por parte da Administração de tomar medidas para evitar esse tipo de situação nas próximas contas.

b) relativamente ao processo 00200.004240/2015-11, consta dos autos relatório de cumprimento das recomendações do órgão de controle interno;

c) quanto ao processo 00200.015095/2015-02, o órgão de controle interno manifestou-se pelo cumprimento das recomendações constantes dos autos, apontando a situação como atendida em referência à inicialmente alegada incongruência ou impropriedade de dispositivos editalícios e/ou contratuais;

d) no tocante ao processo 0200.014.722/2014-07, o órgão de controle interno da UPC manifestou-se nos autos avaliando, ao final, como situação em andamento por parte da área técnica desta Casa Legislativa;

e) relativamente ao processo 00200.009486/2014-07, a área técnica da UPC reconhece que houve uma impropriedade ao se manter o condicionamento do pagamento à prestação da garantia contratual. O equívoco ocorreu porque há um padrão nos contratos firmados pelo Senado Federal, para que conste a cláusula de garantia. Esclareceu a área técnica que, para evitar novas ocorrências do tipo, serão destacados no trecho da minuta, para que, após as aprovações formais necessárias, se for o caso, o referido trecho seja retirado;

f) em relação ao processo 0200.005583/2014-12, o órgão de controle interno desta UPC avaliou as justificativas apresentadas, vindo por meio do relatório de monitoramento nº 102/2016 - COAUDCON/SCISF apontar o status da recomendação como situação atendida.

Análise

5.10.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.10.2. Em diversas contratações auditadas, verificou-se uma falha recorrente, que foi a existência, em regulamentos, editais e/ou instrumentos de contrato, de cláusulas incongruentes, contraditórias ou impróprias (peça 4, p. 74).

5.10.3. O fato de o controle interno ter se pronunciado pelo atendimento das recomendações não afasta a impropriedade detectada. O fato é que a irregularidade ocorreu e já surtiu os seus efeitos. O atendimento futuro, com as correções das impropriedades detectadas, é uma obrigação imposta ao gestor, logo, não pode servir como atenuante, muito menos excludente de responsabilidades.

5.11. Da alegada deficiência na pesquisa de preços (item 1.8.2.1.9)

a) a área técnica da UPC justificou, que para elucidar a questão, é necessário transcrever os conceitos de pesquisa de preços e cotação de preços, ambos trazidos pelo ADG 9/2015:

Art. 5º(...)

XI - Pesquisa de Preços: atividade realizada com o fim de estimar o valor que referenciará a futura contratação, bem como de verificar os preços de mercado para avaliação da vantajosidade da contratação;

XII - Cotação de Preços: atividade de coleta de propostas de preços junto ao mercado relevante com a finalidade de definir o menor preço e, conseqüentemente, a escolha do fornecedor no procedimento de contratação direta por dispensa de licitação, conforme o caso;

b) pelos conceitos, pesquisa e cotação são atividades distintas. A pesquisa, que tem como finalidade estimar o valor da contratação, é realizada pelo órgão técnico e é validada pela COCVAP (antigo SEPPRE), conforme § 1º do art. 18 do mesmo ato. Já a cotação, que é realizada pelo SEEXCO, tem a finalidade de buscar no mercado relevante a proposta mais vantajosa para a administração, da qual resultará a compra direta;

c) a recomendação em questão faz alusão aos procedimentos listados no inciso II do art. 12 do ADG nº. 9/2015 e dizem respeito, tão-somente, à pesquisa de preços;

d) meras consultas em sítios eletrônicos não são consideradas para fins de cotação de preços, já que é necessário a manifestação expressa de interesse da instituição em fornecer o objeto, que se dá mediante apresentação de proposta formal. Na etapa da cotação, também são verificados outros requisitos, como a regularidade fiscal e trabalhista das ofertantes, sendo que a existência de pendências inviabiliza a contratação. Diante do exposto, entende-se que a recomendação é inaplicável;

e) a unidade técnica dessa Egrégia Corte reconheceu que a criação pelo Senado Federal de um setor especializado em conferir e ratificar as pesquisas de preços elaboradas pelas unidades técnicas, mostrou-se bastante eficaz, tendo em vista que esse tipo de ocorrência diminuiu em relação ao exercício anterior (peça 10, p. 11).

Análise

5.12.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.12.2. Em algumas contratações auditadas (Processos 00200.004448/2015-31; 00200.015461/2014-34; 00200.017482/2013-11; 00200.007962/2014-47), verificaram-se falhas nas pesquisas de preço realizadas, notadamente relacionadas à ausência de consultas a fontes alternativas de custos e aos preços praticados pela administração pública (peça 4, p. 75).

5.12.3. No tocante à diferenciação entre cotação e pesquisa de preços, cabe destacar que é a Instrução Normativa nº 5, de 27/6/2014 que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

5.12.4. Tal normativo, em seu art. 2º, determina que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

5.12.5. Cita-se, ainda, a Lei 8.666/1993 que, em seus arts. 15, § 1º, art. 43, IV, disciplina que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado, em conformidade de cada proposta e com os preços correntes no mercado.

5.12.6. Ora, no âmbito das aquisições públicas, a pesquisa de preços é essencial para estimar o custo do objeto para fins de análise quanto à existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas.

5.13. Da alegada ausência de celebração de instrumento contratual obrigatório (item 1.8.2.1.10)

a) a área técnica esclareceu, por meio do relatório de cumprimento das recomendações do OCI, que na fase de assinatura de contrato, o processo foi encaminhado à SIS pela Safin, ante ter ido à SADCON e, em função desse fato, houve um equívoco na solicitação de entrega do equipamento apenas com a nota de

empenho emitida (considerando que o valor era compatível com dispensa de licitação). Ao final, como resultado da recomendação, comprometeu-se em ampliar a análise dos processos para evitar que tal fato volte a ocorrer;

b) quando da análise das justificativas apresentadas, o órgão de controle interno por meio do relatório de monitoramento nº 071/2016 - COAUDCON/SCISF, manifestou-se relativamente ao status do atendimento à recomendação como situação atendida.

Análise

5.13.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.13.2. O comprometimento em ampliar a análise dos processos para evitar que tal fato volte a ocorrer, não elide a irregularidade apurada no ano de 2015, quando foram constatadas, não sendo possível julgar regulares suas contas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise, bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.13.3. De fato, houve a contratação direta por inexigibilidade, relativa à aquisição de um equipamento eletrocardiógrafo, com serviço continuado de manutenção, sem a celebração de instrumento contratual obrigatório.

5.13.4. Nessa linha, diante da irregularidade encontrada, esta Corte considerou suficiente ressaltar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa.

5.13.5. Ademais, conforme já destacado anteriormente nesta instrução, as manifestações do controle interno não vinculam o TCU.

5.13.6. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados para reformar a decisão vergastada.

5.14. Da alegada celebração de contrato e/ou pagamento sem comprovação de regularidade relativa ao INSS ou FGTS (item 1.8.2.1.11)

a) são apresentadas impropriedades de natureza extremamente operacionais e formais, para as quais em nada teria concorrido os recorrentes a fim de dar-lhe causa. Ao contrário, no desempenho das suas atribuições de superintendência e supervisão, os recorrentes envidaram esforços para que tais ocorrências não viessem a ocorrer. Note-se que no exercício sob análise, foi editado o Ato da Diretoria-Geral nº 9/2015, que expressamente determina às áreas operacionais que exijam a comprovação de regularidade para contratação com a UPC;

b) no que se refere aos processos 00200.014124/2014-20 e 00200.008459/2015-90, mediante o relatório de monitoramento nº 055/2016 - COAUDCON/SCISF, após as justificativas apresentadas pelas áreas técnicas respectivas, o órgão de controle interno manifestou-se quanto ao status de atendimento à recomendação como situação atendida;

c) após análise do relatório de auditoria de conformidade nº 20/2015, detectamos que o processo 00200.007112/2015-20 não foi objeto da indicação quanto à ausência de comprovação de regularidade relativa ao INSS e/ou FGTS. Portanto, não merece permanecer este apontamento;

d) relativamente aos processos 00200.002832/2015-07 e 00200.005367/2014-77, após análise do relatório de auditoria de conformidade nº 034/2016 e 078/2016 - COAUDCON/SCISF, não existem apontamentos quanto a não comprovação de regularidade relativa ao INSS ou FGTS nos contratos e/ou pagamentos. Portanto, não deve ser aplicada a ressalva ao presente processo;

e) no processo 00200.003848/2015-29, as áreas técnicas da UPC comprometeram-se em envidar esforços no sentido de assegurar que as certidões de regularidades fiscais, válidas à data de assinatura dos contratos, estejam anexadas aos autos que os abriga. Conforme relatório de monitoramento nº 072/2016 - COAUDCON/SCISF, o órgão de controle interno, após as devidas justificativas, reavaliou a recomendação, vindo ao final a considerar o status da situação como atendida;

f) quanto ao processo 00200.019175/2013-67, consta no relatório de cumprimento das recomendações do OCI a justificativa da área técnica desta Casa Legislativa, pela qual informou que vem envidando esforços, no sentido de assegurar que as certidões de regularidade fiscais, válidas à data de assinatura dos contratos, estejam anexadas aos autos que os abriga. Todavia, ressalta-se que, quando as vias foram encaminhadas para assinatura do diretor-geral, em 12/02/2015, a certidão negativa relativa a débitos previdenciários era válida, tendo em conta que expiraria em 14/02/2015. Nesse sentido, o órgão de controle interno por meio do relatório de monitoramento nº 090/2016 - COAUDCON/SCISF, manifestou-se, quando da análise das justificativas apresentadas, no sentido de que o status de atendimento à recomendação como situação atendida;

g) em relação ao processo 00200.014933/2014-31, consta no relatório de cumprimento das recomendações do OCI a justificativa da área técnica desta UPC, pela qual informou que vem envidando esforços no sentido de proceder à juntada aos autos de todas as certidões fiscais, válidas, na data da assinatura dos contratos. Nesse sentido, o órgão de controle interno desta Casa, por meio do relatório de monitoramento n° 084/2016 - COAUDCON/SCISF, manifestou-se, quando da análise das justificativas apresentadas, de que o status de atendimento à recomendação encontra-se como situação atendida;

h) quanto ao teor do processo 00200.004240/2015-11, a área técnica envolvida manifestou-se nos autos esclarecendo que já é procedimento comum a anexação aos autos das certidões obrigatórias dos fornecedores da biblioteca do senado federal. Afirmando, ao final, que essa falha se tratou de um caso isolado. Nesse sentido, o órgão de controle interno do Senado, quando da análise da justificativa apresentada, mediante o relatório de monitoramento n° 061/2016 - COAUDCON/SCISF, manifestou-se no sentido de que o status de atendimento à recomendação encontra-se como situação atendida;

i) no tocante ao processo 00200.015095/2015-02, consta no formulário das Recomendações do OCI, que conforme demonstrado no documento NUP 00100.170170/2015-17, as certidões negativas de INSS e FGTS estavam com suas respectivas datas de validade vigentes quando do pagamento (01/12/15). Corroborando essa justificativa, o órgão de controle interno por meio do relatório de monitoramento n° 081/2016 - COAUDCON/SCISF, constatou a informação anterior, vindo a considerar como situação atendida;

j) no processo 00200.005863/2015-10, embora a certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros estivessem anexadas aos autos, o gestor do contrato não se atentou que a mesma já se encontrava expirada quando encaminhou para pagamento;

k) em relação ao processo 00200.014722/2014-07, verifica-se, conforme constante do relatório de auditoria de conformidade n° 083/2015 - COAUDCON/SCISF, o apontamento por parte do órgão de controle interno de que o certificado de regularidade do FGTS não foi emitido em nome da empresa contratada, mas sim, erroneamente, emitido em nome do Senado Federal;

l) quanto ao processo 00200.005583/2014-12, o relatório de auditoria de conformidade n° 083/2016 - COAUDCON/SCISF destaca que a certidão de regularidade com o FGTS juntada aos autos, estava com sua validade expirada na data de assinatura do instrumento do contrato. Posteriormente, o órgão de controle interno, de acordo com o relatório de monitoramento n° 102/2016 - COAUDCON/SCISF, manifestou-se em relação a este item, de que a situação de atendimento à recomendação encontra-se atendida;

m) a área técnica desta Casa Legislativa informou que vem envidando todos os esforços, para que, por ocasião das assinaturas dos contratos, sejam juntadas todas as certidões pertinentes válidas.

Análise

5.14.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.14.2. Diversas contratações ocorreram sem a existência das certidões fiscais válidas à data de celebração do instrumento contratual ou ata de registro de preços, ou ainda, válidas à data de pagamento das notas fiscais (peça 4, p. 76).

5.14.3. A Administração, inclusive, reconhece a falha, tanto que se comprometeu a adotar medidas para prevenir esse tipo de situação. Porém, a ocorrência em relevo manteve-se na mesma frequência elevada observada em relação ao exercício anterior (peça 4, p. 76).

5.14.4. Por oportuno, vale destacar que a possível correção das falhas identificadas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.14.5. Repise-se que as manifestações do controle interno não vinculam o TCU.

5.14.6. Ademais, diante das impropriedades encontradas, esta Corte considerou suficiente ressaltar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa.

5.15. Da alegada demora na conclusão da licitação e/ou da contratação (item 1.8.2.1.12)

a) a definição de processo demorado esposada nos autos não vem acompanhada de um parâmetro de razoabilidade, mas reflete, na maior parte dos casos, uma impressão do analista do processo. Os casos apresentados como evidência sequer extrapolam o prazo médio de contratações. Não obstante, ainda que extrapolassem, isso não seria uma impropriedade em si, pois há casos que por sua natureza e complexidade, seja em razão do objeto ou do mercado, naturalmente demandam mais tempo, inclusive tempo de planejamento e, quando necessário, de aprimoramento/adequação dos projetos;

- b) a sistematização do planejamento das contratações no Senado Federal foi um processo que teve início no exercício de 2014 e consolidou-se no exercício sob análise (2015). Verificou-se na situação pretérita que o prazo médio de contratação no Senado Federal era de 11 meses;
- c) com objetivo de tornar mais ágil o processo de contratação no âmbito do Senado Federal, a diretoria-geral, no exercício de suas atribuições de direção estratégica da Casa, concebeu um processo sistematizado/padronizado de contratações materializado no ADG nº 9/2015;
- d) um dos ganhos imediatos da modernização das contratações levadas a cabo pelos recorrentes foi justamente a redução do prazo médio de contratação, conforme testemunha a OCI (peça 4, p. 77) e a própria unidade técnica dessa E. Corte (peça 10, p.11) que passou para 6 a 8 meses;
- e) o processo 00200.007112/2015-20 tratou da aquisição, por dispensa de licitação, de oitenta certificados digitais ICPBrasil do tipo A3 em token criptografado para pessoas físicas. A solicitação de aquisição ocorrera em 9/4/2015 e a contratação finalizada pela emissão de nota de empenho em 29/4/2015, um processo que durou apenas 20 dias, ante a urgência que o motivara;
- f) o processo 00200.008459/2015-90, que tratou da aquisição de quinhentos tokens similares ao anterior. Neste caso, passada a urgência, o pedido foi realizado pela unidade demandante em 6/5/2015, e concluído pela assinatura do contrato em 19/11/2015, tendo uma duração de cerca de seis meses e meio, portanto, dentro do prazo médio de contratações do Senado;
- g) o processo 00200.013076/2015-33 destinou-se à locação de área para montagem de estande, no centro histórico de São Luís - MA, destinada à instalação do estande de vendas do Senado Federal na 9ª Feira do Livro de São Luís, a ocorrer em outubro de 2015. A solicitação foi realizada pela unidade demandante em 12/8/2015 e a contratação concluída em 28/9/2015, portanto com uma duração de 46 dias;
- h) o processo 00200.012274/2015-80 tratou de solicitação de participação de dois servidores do Senado no curso Seminário Nacional: sanções nas contratações públicas e a responsabilidade dos agentes públicos na visão do TCU. A solicitação foi feita pela unidade demandante em 20/7/2015 e concluída em 13/11/2015, portanto, aproximadamente 4 meses após o pedido. Cabe destacar que neste caso a duração do processo impossibilitou a participação dos servidores em uma primeira turma, mas foi possível concluir a contratação e ter a demanda atendida a contento;
- i) conclui-se que a alegada demora na conclusão dos processos de licitação e/ou contratação não se confirma nos processos apresentados como evidências, além disso, insiste-se no fato da atuação dos recorrentes terem concorrido para a maior eficiência nos processos de contratação do Senado Federal e não o contrário.

Análise

5.15.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.15.2. O período médio de conclusão de um pregão eletrônico, por exemplo, costuma ser de 6 a 8 meses. Todavia, de acordo com o averiguado pelo controle interno, foram verificados diversos certames cujos trâmites superaram em muito a referida média de tempo, em alguns casos demorando mais de 19 meses para serem finalizados (peça 4, p. 77).

5.15.3. Uma causa notável da excessiva delonga em procedimentos licitatórios é a deficiência no planejamento das contratações. Verificou-se que, em muitos casos, os projetos básicos ou termos de referência são refeitos em quantidade excessiva de vezes, sofrendo sucessivas readequações e correções, situação essa que poderia ser evitada se houvesse maior zelo e rigor no planejamento inicial das contratações.

5.15.4. O controle interno identificara 12 processos com essa falha, no entanto os recorrentes se referiram a apenas quatro desses, sem, no entanto, apresentar qualquer elemento comprobatório de suas alegações.

5.15.5. Vale registrar que a administração reconheceu a existência dessa impropriedade e comprometeu-se a adotar medidas para prevenir esse tipo de situação. Porém, a alta frequência desse tipo de ocorrência manteve-se em relação ao exercício anterior (peça 4, p. 78).

5.16. Do não encaminhamento dos autos a autoridade competente para aplicação de sanção administrativa (item 1.8.2.1.13)

a) a causa para ressaltar as contas dos recorrentes é baseada em alegadas situações de natureza isolada e para as quais não concorreram, de outro lado, ignora-se os efeitos positivos de suas atuações precípuas conforme se depreende do próprio relato do OCI;

b) o atraso na conclusão do objeto (processo 00200.009684/2015-43) não foi causado pela contratada, os gestores do contrato entenderam que não haveria necessidade de instrução de penalidade. Portanto, não

faz sentido exigir-se que fosse encaminhado um processo à autoridade competente para aplicação de penalidade, sem que houvesse razões fáticas para tanto, como restou comprovado naqueles autos.

Análise

5.16.1. Exceto quanto aos argumentos sobre o processo 00200.009684/2015-43, não merecem prosperar as alegações apresentadas.

5.16.2. Em um contrato auditado (processo 00200.010197/2013-61), verificou-se que o gestor da contratação não relatou à autoridade competente o atraso na prestação da garantia contratual, para fins de aplicação de penalidade. Noutro caso (processos 0200.005583/2014-12 e 00200.009684/2015-43), verificou-se que o gestor da contratação não relatou à autoridade competente o atraso na entrega do objeto (peça 4, p. 78).

5.16.3. Os recorrentes apresentaram justificativas sobre um único processo, apesar de o controle interno ter detectado as impropriedades em três.

5.16.4. Por fim, vale registrar que foram considerados os efeitos positivos da atuação dos recorrentes sobre este tópico, tanto que suas contas não foram maculadas, mas sim, ressaltadas, uma vez que existem, de fato, algumas impropriedades detectadas que impedem o julgamento pela regularidade das contas.

5.16.5. Nesse sentido, merece ser acolhida as alegações apresentadas sobre o processo 00200.009684/2015-43, restando, porém, as impropriedades detectadas em outros dois processos. Logo, não há fundamento para alterar a deliberação recorrida, tendo em vista as impropriedades detectadas.

5.17. Da alegada ausência de aplicação de penalidade prevista em lei nos processos administrativos 00200.023083/2013-81 e 00200.001201/2015-62 (item 1.8.2.1.14)

a) o procedimento de penalidade iniciado culminou na Portaria 034, de 3/2/2016, publicada no DOU nº 26 - seção I - pág. 94, de 10/2/2016, que aplicou à empresa LCS Desenvolvimento, Negócios e Intermediações Ltda. pena de impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento no SICAF, pelo prazo de trinta dias, por não manter a proposta formulada no âmbito do pregão eletrônico 0072/2015, e registrada na ata de registro de preço 72/2013;

b) diante dos fatos, não se pode alegar como razões para a ressalva a ausência de aplicação de penalidade uma vez que a penalidade foi de fato aplicada, conforme já reconhecido pela OCI no bojo daqueles autos.

Análise

5.17.1. Não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.17.2. Em que pese as alegações, não foram acostados aos autos elementos probatórios da penalidade imposta à contratada.

5.17.3. Vale destacar que o art. 7º da lei 10.520/2002, aplicável ao caso em comento, estabelece como penalidade o prazo de até cinco anos como impedimento de licitar e contratar com a União, além do descredenciamento no Sicaf, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

5.17.4. Nesse sentido, a constatação do cumprimento da recomendação, sopesando a razoabilidade da punição imposta de apenas um mês sem licitar e contratar com a União e descredenciamento no Sicaf, serão averiguadas pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal (SCISF) quando da elaboração do relatório das contas no quesito cumprimento de determinações do TCU. Após o parecer do controle interno, esta Corte irá se manifestar acerca da adequabilidade e razoabilidade do referido cumprimento.

5.17.5. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados para reformar a decisão vergastada.

5.18. Do alegado aceite de nota fiscal com informações incorretas ou insuficientes do objeto ou recebimento de objeto desacompanhado de documento fiscal (item 1.8.2.1.15)

a) a área técnica desta UPC acatou as orientações do órgão de controle interno e esclareceu que os servidores do núcleo de gestão de acompanhamento dos contratos de tecnologia da Informação - NGACTI, foram orientados a exigir da empresa a descrição detalhada do serviço prestado na respectiva nota fiscal;

b) sem querer fugir às responsabilidades inerentes aos cargos de Primeiro-Secretário, bem como diretora-geral, importante ressaltar que a relação entre a empresa e o órgão público, sobretudo quanto ao conteúdo da nota fiscal, principalmente na descrição do objeto/serviço, dá-se unicamente entre o gestor e/ou seu órgão técnico interessado, além do usuário final da contratação e a empresa contratada;

c) o ateste da nota fiscal com descrição limitada, conforme apontado pelo OCI, tida como indevida, foi realizada unilateralmente pelo gestor do contrato e seu órgão técnico, sem qualquer participação dos recorrentes.

Análise

5.18.1. De acordo com o controle interno do Senado federal, em um contrato auditado, verificou-se que o fiscal atestou nota fiscal com informações genéricas e insuficientes do serviço, o que prejudica a adequada e regular liquidação da despesa (peça 4, p. 79). Noutro contrato auditado, verificou-se que o recebimento do objeto se deu sem a necessária nota fiscal, a qual somente foi enviada pela empresa somente muito tempo depois da entrega do objeto (peça 4, p. 80).

5.18.2. O art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, determina que as despesas sejam comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as notas fiscais serem emitidas em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e ao número do convênio.

5.18.3. No tocante à transferência de responsabilidade para o gestor do contrato, não se pode olvidar que, de acordo com o ato da comissão diretora nº 2, de 2008, em seu art. 6º, compete ao diretor-geral designar o gestor do contrato e seu substituto.

5.18.4. Em consonância com o art. 63 da lei 4.320/1964, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação é, pois, a verificação do implemento de condição, ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Ao fazer a entrega do material ou a prestação do serviço, o credor deverá apresentar a nota fiscal, fatura ou conta correspondente, acompanhada da primeira via da nota de empenho, devendo o servidor competente atestar o recebimento do material, a prestação do serviço ou a execução da obra correspondente.

5.18.5. Ora, se não há nota fiscal fica difícil realizar o atesto, uma vez que há de se averiguar se o material entregue está em consonância com o descrito na nota fiscal balizadora da despesa. O atesto significa a consonância das descrições e quantidades dos gêneros da nota fiscal com a requisição encaminhada.

5.18.6. Pelo exposto, não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.19. Do alegado atraso no pagamento de faturas e/ou notas fiscais (item 1.8.2.1.16)

a) no processo 00200.000796/2015-39, a unidade técnica desta casa legislativa, por meio do relatório de cumprimento das recomendações do OCI, justificou que o atraso ocorreu pelo cálculo da multa realizado pelo Seinpe, além do fato que neste período houve a implementação do processo eletrônico ocasionando, por fim, todo o atraso no processo de registro e tombamento do SPALM. Em seguida, o próprio órgão de controle interno, quando da análise das justificativas apresentadas, manifestou-se de acordo com o relatório de monitoramento nº 053/2016 - COAUDCON/SCISF, quanto ao atendimento da recomendação prospectiva, vindo a avaliar como situação atendida;

b) no processo 00200.014722/2014-07, a unidade técnica envolvida na contratação, esclareceu que foi realizado levantamento no sistema de processos - Sigad visando melhor qualificar os atrasos ocorridos. Foram observadas falhas no fluxo de encaminhamento do processo. Os servidores envolvidos com o processo no SEPRTI tomaram ciência do ocorrido a fim de evitar novas ocorrências. Outras áreas, também envolvidas nos encaminhamentos do processo, foram notificadas por mensagens de correio eletrônico. Há sugestão no sentido de aumentar o prazo para o ateste em contratos futuros que envolvam mais de um serviço do órgão. Posteriormente, o OCI manifestou-se por meio do relatório de monitoramento nº 105/2015 - COAUDCON/SCISF, acatando, especialmente quanto à recomendação no item 4, definindo como situação atendida.

Análise

5.19.1. Não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.19.2. De acordo com o controle interno do Senado, em algumas contratações auditadas, verificou-se a existência de atraso no pagamento de notas fiscais, o que sujeita o Senado a encargos moratórios previstos em contrato (peça 4, p. 80).

5.19.3. Em que pese as justificativas, o fato é que houve atraso nos prazos de pagamento estabelecidos nos contratos. Os efeitos decorrentes da impropriedade já se efetivam.

5.19.4. A possível correção das falhas identificadas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.19.5. Ademais, diante desta e outras impropriedades encontradas, esta Corte considerou suficiente ressaltar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa.

5.20. Da alegada ausência do termo de recebimento definitivo do objeto (item 1.8.2.1.17)

a) relativamente ao processo 00200.000796/2015-39, a unidade técnica da UPC prestou os devidos esclarecimentos em relação ao apontado pelo OCI, informando que foi anexado ao processo o termo de recebimento definitivo emitido pelo SPALM através do NUP 00100.061880/2016-38. O próprio órgão de controle interno da UPC, ao analisar as justificativas e informações prestadas nos autos, emitiu o relatório de monitoramento n° 053/2016 - COAUDCON/SCISF, contendo a informação, quanto ao status do atendimento à recomendação prospectiva do item 3, de que a situação está atendida;

b) quanto ao processo 00200.000984/2015-67, nota-se que conforme consta do relatório do controle interno do Senado Federal, foi juntado posteriormente ao processo 00200.000796/2015-39 o citado documento, o qual recebeu a numeração NUP 00100.061880/2016-38;

c) trata-se de mera questão formal, em contrato de menor materialidade. A atribuição operacional para tal procedimento jamais poderia ser imputada aos recorrentes desta UPC;

d) no que toca ao processo 00200.000984/2015-67, verifica-se a necessidade de regulamentação quanto à indicação dos membros da citada comissão no Ato da Diretoria-Geral n° 09/2015. O que, novamente, reforça a tese da revisão da decisão em tela;

e) foge às raias do razoável admitir que caberia aos recorrentes a responsabilidade sobre o controle de procedimento tão operacional, maculando, ao final, as respectivas contas com ressalvas.

Análise

5.20.1. Não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.20.2. Em diversos contratos auditados, tanto naqueles oriundos de licitações quanto nos decorrentes de contratações diretas, foi verificada a ausência de lavratura do termo de recebimento definitivo do objeto ao final da execução da avença, documento esse cuja emissão é prevista em contrato e na lei (peça 4, p. 82).

5.20.3. Os recorrentes apresentaram justificativas sobre dois processos, apesar de o controle interno ter detectado as impropriedades em oito. Nesse ponto, considera-se satisfatória a justificativa referente ao processo 00200.000796/2015-39, ficando pendente outros sete processos.

5.20.4. Em que pese as justificativas apresentadas, o fato é que houve recebimento definitivo do objeto ao final da execução da avençassem sem a lavratura do termo de recebimento. Os efeitos decorrentes da impropriedade já se efetivam.

5.20.5. A possível correção das falhas identificadas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas.

5.20.6. Ademais, diante desta e outras impropriedades encontradas, esta Corte considerou suficiente ressaltar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa.

5.21. Da alegada ausência nos autos de documentos necessários para viabilizar a verificação de cumprimento de prazos pela empresa contratada (item 1.8.2.1.18)

a) tais impropriedades são de natureza extremamente operacionais e formais, para as quais em nada os recorrentes contribuíram para dar-lhes causa;

b) no Processo 00200.000627/2014-18, após análise do relatório de auditoria de conformidade n° 086/2015 - COAUDCON/SCISF, não existe apontamento quanto a ausência de documentos necessários para viabilizar a verificação de cumprimento de prazos pela empresa contratada, com infração ao art. 67. § 1o. da Lei 8.666/1993, c/c o art. 29. § 1° da Lei 9.784/1999;

c) no que tange ao processo 00200.015472/2014-14, o órgão de controle interno desta UPC apontou a necessidade de que fosse juntado aos autos o comprovante de recebimento da via assinada do contrato pela contratada. Verificou-se que foi juntado aos autos o comprovante de recebimento da via assinada conforme solicitado. A unidade técnica desta UPC, em complemento, confirma que anexou cópia do documento constando a data que a empresa recebeu a sua via assinada do contrato CT20140094, conforme consta do relatório de cumprimento das recomendações do OCI;

d) a unidade técnica desta UPC justificou no sentido de que houve contato com o servidor responsável pela emissão da ordem de fornecimento e com a contratada para buscar a documentação. Entretanto, os documentos não foram encontrados. Após as manifestações das áreas técnicas envolvidas, o órgão de controle interno do Senado Federal manifestou-se por meio do relatório de monitoramento n° 040/2016 - COAUDCON/SCISF, acatando todas as justificativas e definindo o status de atendimento da recomendação, neste item, como atendida;

e) quanto ao processo 00200.003923/2015-51, por alguma falha deste setor, o comprovante não foi anexado aos autos na época da contratação e o mesmo foi provavelmente apagado dos registros de mensagens eletrônicas. Em seguida, após análise da justificativa, o OCI manifestou-se por meio do relatório de monitoramento n° 045/2016 - COAUDCON/SCISF, acatando as justificativas e definindo o status de atendimento da recomendação como atendida;

f) no que se refere ao processo 00200.014933/2014-31, após o devido encaminhamento à unidade técnica respectiva, consta no relatório de cumprimento das recomendações do OCI, justificativa pela qual informou que vem envidando esforços, no sentido de proceder à juntada aos autos de todas as certidões fiscais, válidas, na data da assinatura dos contratos. Por conseguinte, o OCI quando da análise das justificativas apresentadas, manifestou-se no relatório de monitoramento n° 084/2016 - COAUDCON/SCISF, considerando o status de atendimento à recomendação prospectiva como atendida;

g) em relação ao processo 00200.004231/2014-40, a unidade técnica desta casa legislativa justificou nos seguintes termos: o treinamento, por conveniência do órgão técnico, foi ministrado antes da conclusão da instalação com o objetivo de permitir o acompanhamento efetivo dos trabalhos de instalação e testes, que culminaram no TRD de folha 78, com todos os itens listados. Note-se que, embora o prazo para que o treinamento fosse até quinze dias após a instalação dos equipamentos, a unidade técnica da UPC faz constar nos autos que o mesmo já havia sido concluído antes da conclusão da instalação;

h) relativamente ao processo 0200.005583/2014-12, após análise dos autos, o próprio órgão de controle interno desta Casa verificou que foi devidamente anexada a ordem de serviço ao processo, vindo a concluir quanto ao status de atendimento à recomendação, como situação atendida, conforme relatório de monitoramento n° 083/2016 - COAUDCON/SCISF.

Análise

5.21.1. Não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.21.2. Em diversos contratos auditados, tanto naqueles oriundos de licitações quanto nos decorrentes de contratações diretas, foi detectada a deficiência da instrução processual no sentido de acostar aos autos documentos necessários para viabilizar a conferência do cumprimento de prazos pela contratada (peça 4, p. 82).

5.21.3. Por exemplo, na maioria dos contratos auditados, o prazo de execução do objeto tem como termo inicial de contagem a data de recebimento da nota de empenho pela empresa contratada. Ocorre que, em diversos casos, não é juntado aos autos qualquer documento que ateste a data de recebimento do empenho pela contratada, o que impossibilita saber se a empresa executou o objeto dentro do prazo pactuado (peça 4, p. 83).

5.21.4. De acordo com o controle interno, os gestores de contratos, de uma forma geral, realizaram medidas para sanear as ocorrências e se comprometeram a evitar sua reincidência. Todavia, a alta frequência desse tipo de ocorrência manteve-se em relação ao exercício anterior.

5.21.5. Por fim, atente-se que as informações acerca do cumprimento das determinações exaradas pela decisão recorrida serão averiguadas pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal (SCISF) quando da elaboração do relatório das contas no quesito cumprimento de determinações do TCU. Após o parecer do controle interno, esta Corte irá se manifestar acerca da adequabilidade do referido cumprimento.

5.21.6. Em que pese as justificativas apresentadas, o fato é que em algumas contratações carecem de documentação que permita a verificação do cumprimento de prazo pelas empresas contratadas. Os efeitos decorrentes da impropriedade já se efetivam.

5.22. Da alegada ausência nos autos de atesto da entrega/execução do objeto (item 1.8.2.1.19)

a) quanto ao processo 00200.014722/2014-07, a área técnica responsável informou no relatório de cumprimento das recomendações do OCI que os atestes de serviços apropriados foram anexados ao processo. Em continuidade, o órgão de controle interno manifestou-se por meio do relatório de monitoramento n° 105/2015 - COAUDCON/SCISF, pelo acatamento da justificativa apresentada pela unidade técnica no item 2, apontando o status da recomendação como atendida;

b) quanto ao processo 00200.005367/2014-77, a responsabilidade pelo atraso na entrega do item deveu-se unicamente à contratada, razão pela qual a administração do Senado Federal iniciou procedimento de penalidade que culminou em multa e impedimento de licitar e contratar no âmbito da União, conforme Portaria n° 276, de 14/11/2016, publicada no Diário Oficial da União n° 3 -Seção 1, pág. 70, de 4/1/2017. Conclui-se, portanto, que não houve o atesto porque o objeto de fato não foi entregue nos termos do edital. Não subsistindo, dessa forma, o objeto da ressalva.

Análise

5.22.1. Em alguns contratos auditados, verificou-se não haver nos autos informações ou atesto acerca da execução de parte do objeto contratado (peça 4, p. 83).

5.22.2. O órgão de controle interno recomendou juntar aos autos o atesto e demais documentos que comprovem a entrega e execução das partes faltantes do objeto contratado, adotando medidas para que tal falha não mais se repita.

5.22.3. De um modo geral, a Administração acatou a recomendação e comprometeu-se a não mais repetir tal falha em processos vindouros.

5.22.4. As justificativas apresentadas podem ser acolhidas, porém, não são capazes de alterar a deliberação recorrida, tendo em vista as outras impropriedades constatadas.

5.23. Da alegada não cobrança das taxas pela ocupação de espaços físicos próprios do Senado Federal por terceiros, descumprindo o acórdão 2.586/2009-TCU-Plenário (item 1.8.2.2)

a) as demonstrações contábeis presentes no processo de contas (peça 1, p. 211) evidenciam a execução de receitas oriundas das taxas pela ocupação no montante de R\$ 1.531.604,95, cujo detalhamento encontra disponível no Siafi e mesmo no portal da transparência do Senado Federal;

b) o próprio relatório da SCISF (peça 4, p. 21) apresenta quadro evidenciando a execução da receita por natureza;

c) apesar de constar no relatório de auditoria, a equivocada afirmação não se fez presente dentre as ressalvas do certificado de auditoria emitido pela SCISF;

d) além da evidência financeira, estão disponíveis no portal da transparência do Senado Federal os termos de cessão de uso firmado com terceiros que ocupam espaços no Senado Federal e que podem ser consultados

em <http://www.senado.leg.br/transparencia/liccontr/contratos/contratos.asp?s=1&e=&nc=&o=&ec=CS>;

e) sobre a proposta de alteração do ato da comissão diretora 30/2002 apresentada por grupo de trabalho específico, para regulamentar a matéria, que é referenciado pela unidade técnica (peça 10, p.16), o objeto da mesma restringe-se à proposta de inclusão de parcela referente à depreciação dos imóveis que compõem o conjunto arquitetônico do Senado Federal nas despesas a serem rateadas e ressarcidas pelos utentes de espaços no Senado Federal;

f) não obstante haja algum mérito teórico do ponto de vista contábil, na prática tal proposta tem pouco a agregar na gestão de custos do Senado Federal haja vista que praticamente a totalidade do seu complexo arquitetônico, em particular os edifícios em que há espaços cedidos para uso de terceiros, já ultrapassou o tempo de vida útil contábil, e, portanto, não estão mais sujeitos a depreciação, sendo mantido seu registro pelos seus valores residuais. Mais ainda, tal proposta foge ao escopo definido pelo Acórdão 2586/2009 - Plenário – TCU;

g) a não apreciação, ou mesmo a rejeição da proposta apresentada pelo referido grupo de trabalho pela comissão diretora em nada macula a gestão patrimonial do Senado Federal e não tem impedido ou causado empecilhos à regular cobrança pelo uso dos espaços por terceiros como já demonstrado.

h) há que se salientar preliminarmente que o ATC 24/1992 não trata dos requisitos para ocupação de imóveis da União sob administração do Senado Federal. Aquele ato disciplina, conforme sua ementa, a concessão de imóvel funcional a senador e dá outras providências; dito de outra forma, o Ato sob estudo estabelece uma prerrogativa ao parlamentar e não cria um requisito para ocupação dos imóveis, como pretendeu a SCISF. Tal exegese é clara já no primeiro artigo do normativo, que assim disciplina: Os Senadores, durante o exercício do mandato, fazem jus a um apartamento funcional, cuja entrega estará condicionada à disponibilidade de imóveis por parte do Senado, bem como à prévia assinatura de termo de ocupação de imóvel.

i) para melhor desvelo da questão é necessário esclarecer que a ocupação dos imóveis funcionais sob administração desta UPC, por não senadores, não ocorrera de forma furtiva ou ao arripio dos atos normativos. Aqui cabe ressaltar que o ato da mesa do Senado Federal de 19/3/2009, em seu art. 5º estabeleceu que compete ao Terceiro-Secretário supervisionar o sistema habitacional do Senado Federal.

j) o Exmo. Sr. Terceiro-Secretário, por seu turno, baixou o Ato do Terceiro Secretário 1/2010, que passou a regular a matéria na Casa no qual dispunha:

Art. 6º Os apartamentos de uso privativo dos senadores e os imóveis residenciais da reserva técnica do Senado Federal, a critério da autoridade competente, poderão ser cedidos a outros órgãos, autarquias, fundações públicas e empresas públicas, para utilização com fins residenciais.

§ 1º A cessão será precária, a título gratuito, e terá prazo máximo determinado, não superior a sessenta meses.

§ 2º A cessão poderá ser prorrogada, a critério da autoridade competente, mediante requerimento do cessionário.

§ 3º Terão preferência para a cessão de que trata o caput deste artigo:

I - os órgãos do Poder Legislativo da União;

II - indistintamente, os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário da União;

III - os demais entes da Administração Federal;

IV - os órgãos e entidades públicas de outras esferas da federação, (grifou-se)

k) não há nenhuma contradição entre o Ato do Terceiro Secretário 1/2010 e o ATC 24/1992, mas há complementariedade entre ambos.

l) posteriormente foi editado o ATC 13/2013 que manteve a previsão de uso dos imóveis funcionais por outros órgãos da administração, mediante um plano de desocupação, e alterando a natureza da cessão de gratuita para onerosa conforme se pode observar:

Art. 1º Este Ato estabelece o valor da taxa de ocupação, a forma de pagamento, e trata da desocupação dos imóveis residenciais situados na SQS 309, Blocos 'C', 'D' e 'G'.

Art. 2º É devida pelos ocupantes não senadores, permissionários ou cessionários dos apartamentos situados na SQS 309, Blocos 'C', 'D' e 'G' o pagamento de taxa de ocupação, decorrente do uso do imóvel.

m) o referido teve sua redação alterada pelo ATC 23/2013:

Art. 1º Este ato estabelece o valor a ser ressarcido pelos órgãos cessionários dos imóveis residenciais situados na SQS 309, Blocos 'C', 'D' e 'G', e na SQS 316, Bloco 'C', a título de uso, bem como de rateio das despesas realizadas pelo Senado Federal com a manutenção e conservação, e trata da desocupação dos referidos imóveis.

Art. 2º O valor mensal a ser repassado pelos respectivos órgãos, por imóvel ocupado, será de R\$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais).

n) não se sustenta a alegação de que há imóveis ocupados por agentes que não cumpram os requisitos estabelecidos no ATC 24/1992, haja vista que não é esta a finalidade daquela norma;

o) o ATC 13/2013, que é posterior à repristinação do ATC 24/1992, legitima a ocupação daqueles imóveis por agentes públicos que não estão no exercício de mandato de Senador, do contrário a norma seria contraditória em si, o que afasta a pecha de impropriedade ao fato relatado pela Secretaria de Controle Interno;

p) a partir da edição do ATC 13/2013 o Senado Federal mantém os acordos de cooperação com todos os órgãos que fazem uso dos imóveis da reserva técnica do Senado Federal e todos esses acordos dispõem sobre a forma de cessão, a forma de devolução dos imóveis, bem como da desocupação.

q) as informações sobre os referidos termos estão disponíveis no Portal da Transparência do Senado;

r) ante a evidência da efetiva cobrança das taxas pela ocupação de espaços físicos próprios do Senado Federal por terceiros, a ausência de antijuridicidade na ocupação dos imóveis da reserva técnica do Senado Federal por servidores de outros órgãos e da vigência do plano de desocupação dos imóveis conforme termos de cooperação firmados, verifica-se insubsistente o subitem 1.8.2.2. do Acórdão recorrido, devendo o decisum ser reformado nessa parte, vez que não há ressalva a ser firmada.

Análise

5.23.1. Não merecem prosperar os argumentos apresentados.

5.23.2. A determinação constante do Acórdão 2.586/2009-Plenário (item 9.2.1) é no sentido de que a diretoria-geral do Senado Federal, por intermédio de sua Secretaria de Patrimônio, altere os quadros demonstrativos de ressarcimentos anexos aos termos de cessão de uso nº 000/2008, 004/2008, 006/2008, 007/2008 e 016/2008, de modo que passem a contemplar de forma individualizada os custos devidos pela ocupação de área e as despesas incorridas com água, energia elétrica, segurança, conservação, manutenção e limpeza pelos utentes, com vistas a dar pleno cumprimento ao item 9.2.3 do Acórdão nº 187/2008-TCU-Plenário.

5.23.3. Nesse sentido, vale lembrar que o item 9.2.3. do Acórdão 187/2008-TCU-Plenário determina ao Senado Federal que quando da elaboração dos termos de cessão de uso, explicita os valores a serem pagos a título de cessão, discriminando-os daqueles devidos a título de ressarcimento pela utilização de linhas

telefônicas, água, etc. Logo, cabia à diretoria-geral providenciar a discriminação de tais custos, o que não ocorreu.

5.23.4. Como bem analisado no relatório fundamentador do Acórdão 2586/2009-Plenário (item 6), em que pese a celebração pelo Senado dos termos de cessão, os quadros demonstrativos dos ressarcimentos anexos aos termos celebrados não discriminaram de forma isolada os custos das despesas com água, energia elétrica, segurança, conservação, manutenção e limpeza.

5.23.5. Logo, não socorre aos recorrentes a divulgação das demonstrações contábeis constante na peça 1, p. 211, pois tal demonstrativo apenas informa, de forma agrupada, as receitas patrimoniais. Da mesma maneira, o relatório da SCISF (peça 4, p. 21), o qual demonstra que não há segregação, no item receitas decorrentes de alugueis, dos valores referentes a custos com energia, água, segurança, etc.

OUTRAS INFORMAÇÕES

6. Os recorrentes solicitam que as notificações, intimações e comunicações sejam emitidas em seus nomes.

CONCLUSÃO

7. Em face da análise promovida conclui-se que:

a) a possível correção das falhas identificadas não afasta sua ocorrência no exercício de 2015, quando foram constatadas, não sendo possível julgar regulares suas contas. A correção nos exercícios seguintes apenas reforça sua ocorrência no exercício em análise bem como o adequado julgamento de suas contas;

b) diante das impropriedades encontradas, esta Corte considerou suficiente ressaltar as contas dos responsáveis ao invés de adotar medida mais grave, como o julgamento pela irregularidade e multa;

c) as informações acerca do cumprimento das determinações exaradas pela decisão recorrida serão averiguadas pela Secretaria de Controle Interno do Senado Federal (SCISF) quando da elaboração do relatório das contas no quesito cumprimento de determinações do TCU. Após o parecer do controle interno, esta Corte irá se manifestar acerca da adequabilidade do referido cumprimento.

7.1. Nesse sentido, em que pese as alegações referentes a alguns itens serem procedentes, os elementos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, haja vista remanescerem diversas impropriedades detectadas na gestão das contas referentes ao exercício de 2015. Apesar de não macularem as contas dos recorrentes, tais impropriedades conduzem ao julgamento pela regularidade com ressalva.

7.2. Com base nessas conclusões propõe-se o não provimento dos recursos, mantendo-se o acórdão original em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

8.1. conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

8.2. comunicar aos recorrentes e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço dos recursos de reconsideração interpostos por Ilana Trombka e Vicente Alves de Oliveira contra o acórdão 9.941/2017 - 2ª Câmara, que julgou suas contas regulares com ressalva em face de impropriedades de natureza formal.

2. Registro, desde já, que acompanho integralmente e adoto como razões de decidir as conclusões da Secretaria de Recursos - Serur, também acolhidas pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, uma vez que a peça recursal não trouxe elementos capazes de alterar o entendimento anteriormente firmado por esta Corte.

3. Os recorrentes apresentaram argumentos semelhantes para justificar as falhas formais apontadas na análise das contas, as quais foram objeto de recomendação e ciências deste Tribunal no acórdão vergastado. Em linhas gerais, as falhas se referiram à gestão de tecnologia de informação, de aquisições e a procedimentos afetos a licitações e contratos (peça 4, p. 66-95).

4. A Serur analisou todos os argumentos recursais (peça 31) e concluiu que, apesar de alguns serem procedentes, remanesceram impropriedades suficientes para ressaltar as contas dos responsáveis. As próprias justificativas apresentadas nos recursos confirmaram a existência das falhas apontadas nas contas anuais de 2015.

5. Ressalto que as contas são julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, conforme o art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992. As impropriedades e falhas identificadas foram objeto de recomendações e ciências para prevenção quanto a ocorrências semelhantes.

6. Registro ainda que providências posteriores dos gestores para correção das falhas não as extinguem no exercício em análise e, em futuras prestações de contas do Senado Federal, que a secretaria de controle interno daquela instituição, ao elaborar o relatório das contas anuais, se manifestará acerca da adequabilidade das ações corretivas.

7. Por fim, esclareço que a ocorrência de ressalvas no julgamento de contas previne e resguarda a gestão pública, para que as falhas apuradas não resultem, caso não sejam corrigidas, em irregularidades graves.

Em decorrência, as razões recursais apresentadas em nada inovam no contexto fático e jurídico posto na prolação do acórdão condenatório, razão pela qual acompanho integralmente a proposta da Serur e do MPTCU (peças 31 e 34) de não provimento do recurso e voto por que seja adotada a minuta de deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2018.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 7803/2018 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo TC 029.729/2016-5
- 1.1. Apenso: TC 028.781/2016-3
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Reconsideração.
3. Recorrentes: Ilana Trombka (CPF 742.707.450-53) e Vicente Alves de Oliveira (CPF 159.659.611-20).
4. Unidade: Senado Federal.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes recursos de reconsideração, interpostos por Ilana Trombka e Vicente Alves de Oliveira contra o acórdão 9.941/2017 - 2ª Câmara, que julgou suas contas regulares com ressalva em face de impropriedades de natureza formal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos recursos de reconsideração e negar-lhes provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e ao Senado Federal.

10. Ata nº 30/2018 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 21/8/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-7803-30/18-2.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: José Múcio Monteiro (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ
Procurador