

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.148/2005-9.

Natureza: Auditoria.

Entidade: Tribunal de Contas da União – TCU.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. LICITAÇÃO E CONTRATO. ÁREAS DE INFORMÁTICA E DE ATIVIDADES TERCEIRIZADAS. IRREGULARIDADES JUSTIFICADAS E/OU SANADAS. DETERMINAÇÃO. MEDIDAS CORRETIVAS A SEREM POSTERIORMENTE ANALISADAS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na unidade jurisdicionada “Tribunal de Contas da União”, em processos de licitações e contratos, para cumprimento do disposto no Acórdão 2.113/2004, prolatado pelo Plenário desta Corte nos autos do TC 012.684/2004-9 – Plano de Fiscalização do 1º Semestre/2005, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do dia 15/12/2004.

2. A auditoria em comento abrangeu os exercícios de 2003 e 2005. O escopo do trabalho restringiu-se às áreas de informática, de atividades terceirizadas no âmbito da sede do TCU e do Projeto de Apoio à modernização do TCU, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

3. A 3ª Secex, unidade técnica responsável por conduzir os trabalhos de fiscalização em análise, consignou no relatório de fls. 113/135 dos autos os achados de auditoria que foram divididos em três partes: projeto de apoio à modernização do TCU, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; atividades terceirizadas no âmbito da sede do TCU; aquisição de bens de informática.

4. Quanto ao projeto de apoio à modernização do TCU, a unidade técnica fez menção aos contratos custeados com recursos nacionais, regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e aos custeados com verbas do BID, regidos por normas e procedimentos do respectivo organismo. São eles:

CONTRATAÇÕES CUSTEADAS EXCLUSIVAMENTE COM RECURSOS DA CONTRAPARTIDA NACIONAL				
Processo	Modalidade de Licitação	Contrato	Objeto	Valor (R\$)
011.998/2003-8	Convite 26/2003	64/2003	Serviço de consultoria em planejamento de projetos de fortalecimento institucional para a sistemática de acompanhamento e avaliação do projeto de Apoio à Modernização do Tribunal.	21.678,00
011.997/2003-0	Convite 25/2003	63/2003	Serviço de consultoria em fortalecimento institucional e gestão de projetos para desenho do modelo de organização e funcionamento da Unidade de Coordenação do PAM – TCU	21.759,00
000.874/2004-0	TP 07/2004	42/2004	Contratação de serviço de consultoria, celebrado entre TCU e Fundação Getúlio Vargas.	150.000,00
004.830/2004-4	Concorrência	73/2004	Contratação do fornecimento de solução de	3.468.534,53

	6/2004		videoconferência, interligando as Unidades do TCU em Brasília e nos Estados, a ser realizada no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU.	
013.626/2004-0	Inexigibilidade de Licitação	24/2005	Contratação da empresa Reuters Serviços Econômicos LTDA, para o fornecimento de notícias, informações e análises econômicas e financeiras, sem processo licitatório.	58.171,21
004.521/2004-9	Dispensa de licitação-art.24, XVI, da Lei n.º 8666/93	35/2004	Contratação do Sepro para implementação do sistema de inteligência e suporte ao controle externo – Síntese, acrescido das respectivas manutenções corretivas.	3.082.000,00
003.942/2004-6	TP 09/2004	50/2004	Contratação dos serviços de publicação de avisos e editais em jornal de grande circulação no DF, realizada no âmbito do PAM – TCU	135.859,20
012.148/2005-3	Pregão Eletrônico 5/2005	41/2005	Contratação de empresa para fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais.	1.920.900,00
Total				8.858.901,94

CONTRATAÇÕES CUSTEADAS COM VERBA DO BID				
Processo	Contrato	Empresa	Objeto	Valor R\$
40-1172/2003	04/47-905	Castmeta Informática Ltda.	Consultoria para implantação do Data Warehouse de informações corporativas do Tribunal – SINERGIA.	880.000,00
40-1173/2003	04/47-873	ENBC	Mapeamento e redesenho de processos da área de Recursos Humanos do TCU.	650.150,00
40-1372	04/47-874	Fermarketing Planejamento Pesquisa e Marketing Ltda.		2.332.488,81
40-2074/2004	04/47-998	JFM Informática Ltda.	Consultoria para construção do Portal do TCU com carga de informações.	285.111,40
40-1481/2003	04/47-944	Fundação Getúlio Vargas	Consultoria na área de organização e gestão de processos institucionais para desenvolver e implantar modelo de gestão de controle externo da regulação de serviços públicos.	2.297.000,00
Total				6.444.750,21

5. De acordo com a 3ª Secex, foram observadas as seguintes irregularidades no âmbito do projeto de apoio à modernização do TCU:

“5.30. Irregularidade 1

5.31. Falta de controle pelo TCU dos contratos firmados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização [PAM] do TCU.

5.32. Situação encontrada: Os contratos firmados no âmbito do PAM que contam com a contrapartida do BID estão disponíveis apenas no PNUD, o que dificulta seu controle e fiscalização. O TCU deve arquivar seus contratos na unidade competente.

(...) 5.37. Irregularidade 2

5.38. *Falta de controle dos critérios de habilitação propostos pelas unidades interessadas para os procedimentos licitatórios no âmbito do PAM – TCU.*

5.39. *Situação encontrada: Mesmo as regras do PNUD e BID para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, incluindo-se a definição dos critérios de habilitação das propostas, devem respeitar o Princípio do Julgamento Objetivo.*

6. No âmbito das aquisições de bens de informática, foram analisados os seguintes contratos:

CONTRATOS ANALISADOS NA ÁREA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXECUÇÃO INDIRETA E DE AQUISIÇÃO DE BENS DE INFORMÁTICA				
Contrato	Modalidade de Licitação	EMPRESA	Objeto	Valor (R\$) Empenhado/ estimado
70/2004	Pregão 25/04	Positivo Informático Ltda.	Fornecimento de microcomputadores de mesa e assistência técnica	5.680.209,00
84/2001	Concorrência 9/01	CTIS Informática Ltda.	Para aquisição de sistemas de informação, acrescidos de manutenção corretiva	4.215.577,50
78/2001	Concorrência 9/01	Fóton Informática e serviços Ltda.	Consultoria no desenvolvimento, manutenção corretiva e evolutiva de sistemas	1.579.672,93
85/2001	Concorrência 9/01	CTIS Informática Ltda.	Evolução nos sistemas de informação atualmente em produção no Tribunal	9.257.864,70

7. Em relação às aquisições de informática, foi apontada a seguinte irregularidade:

“5.53. *Irregularidade 3*

5.54. *Modificação do objeto do Contrato 85/2001, realizado entre o TCU e a empresa CTIS Informática Ltda., por intermédio de termo aditivo.*

5.55. *Situação encontrada – “Evolução no sistemas de informação atualmente em funcionamento no Tribunal, de acordo com as especificações constantes dos Anexos do Edital.” Grifo nosso. Assim era definido o objeto do Contrato nº. 85/2001 assinado em 31/12/2001. Em seus anexos, (Anexo I, fl. 410), conforme o item três do edital da Concorrência 9/2001, estavam relacionados quais seriam os sistemas de informação específicos. A cautela em se registrar taxativamente quais serviços estariam englobados pela proposta editalícia baseia-se na necessidade da adequada caracterização do objeto licitado.”*

8. Por fim, o relatório de auditoria tratou das atividades terceirizadas no âmbito do TCU, tendo sido objeto de fiscalização os seguintes contratos:

CONTRATOS ANALISADOS NA ÁREA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXECUÇÃO INDIRETA.				
Contrato	Modalidade de Licitação	EMPRESA	Objeto	Valor (R\$) Empenhado/ estimado
84/2000	Concorrência 1/00	Monteverde engenharia Comércio e Indústria.	Serviços de Limpeza, conservação e higienização	8.716.622,14
12/2004	Concorrência 7/03	Brasfort Administração e serviços Ltda.	Serviços de apoio administrativo, técnico especializado e de atividades auxiliares	9.347.708,96
13/2004	Concorrência 7/03	Executiva Serviços Profissionais Ltda.	Serviços de apoio administrativo, técnico especializado e de atividades auxiliares	877.410,96

14/2004	Concorrência 7/03	Montana Planejamento e serviços Ltda.	Serviços de apoio administrativo, técnico especializado e de atividades auxiliares	3.456.729,72
Total				43.131.795,91

9. E, em relação às atividades em comento, foram apontadas as seguintes irregularidades:

“5.76. Irregularidade 4

5.77. *Contratados exercendo funções específicas pertencentes ao cargo de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo.*

5.78. *Situação encontrada: O Contrato nº 12/2004 trata da prestação de serviços nas seguintes áreas: apoio administrativo, técnico especializado e atividades auxiliares. Todos de execução indireta. Esses serviços são prestados por profissionais em diversas áreas como mensageiro, recepcionista, copeiro, garçom, motorista, auxiliar de almoxarife, auxiliar de estocagem, auxiliar de serviços gerais, reprografista, técnico em artes gráficas, ascensorista, técnico em eletrônica, dentre outros (Anexo I fl.224).*

(...) 5.93. Irregularidade 5

5.94. *Inexistência de gestores designados oficialmente pela administração para os contratos de terceirização, durante parte da vigência destes, em especial do Contrato nº 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.*

5.95. *Situação encontrada: A designação oficial dos Gestores do Contrato nº 12/2004 pela administração do TCU foi realizada em 13/09/2005. Ocorre que esse contrato foi celebrado em data anterior, caracterizando que durante um certo período não havia gestores designados oficialmente pela administração.*

(...) 5.105. Irregularidade 6

5.106. *Ineficiência de acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização por parte do Gestor do Contrato nº 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.*

5.107. *Situação encontrada: A gestora informou que tem dificuldade de fiscalizar a execução do Contrato nº 12/2004 devido às próprias características dos serviços prestados. Apesar disso, busca exercer as suas funções da melhor forma possível, encaminhando as alterações que encontra às empresas e sugerindo a aplicação das sanções cabíveis em caso de descumprimento do contrato.*

(...) 5.121. Irregularidade 7

5.122. *Contratação de serviços de execução indireta, colocando a administração em risco de caracterizar subordinação direta dos empregados contratados por meio do Contrato nº 12/2004.*

5.123. *Situação encontrada: Há postos ocupados no Contrato nº 12/2004 em que claramente ocorre subordinação dos funcionários da empresa à administração do Tribunal de Contas da União, conforme relatado nos achados anteriores. Os serviços são solicitados diretamente à recepcionista ou ao mensageiro, por exemplo, não ocorrendo o pedido aos prepostos do contrato.”*

10. Com base na análise dos elementos apurados nos trabalhos de fiscalização, os auditores federais signatários do relatório de auditoria formularam a proposta de encaminhamento que segue:

“7.2. I – Seja determinado à Secretaria-Geral de Administração do TCU que passe a:

a) *adotar as providências cabíveis no sentido de fazer cessar a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades relativas a cargos existentes em seu quadro funcional, especificamente do contrato TCU n.º 12/2004 de atividades de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo.*

b) *designar, formalmente, em tempo hábil os gestores, nos próximos contratos de prestação de serviços de execução indireta que esse órgão vier a firmar, conforme previsto no artigo 67 da Lei nº 8.666/93.*

c) *ultimar, no prazo máximo de 180 dias, as contratações de serviços terceirizados que por sua natureza peculiar implique subordinação, contrariando o artigo 37, inciso II da CF/88 e o enunciado do TST n.º 331, item III.*

d) *desenvolver estudos, no prazo máximo de 180 dias, com objetivo de melhorar a eficiência dos gestores dos contratos, para prestação de serviços de execução indireta, firmados por este Tribunal, de maneira a que suas atividades sejam exercidas com maior eficácia, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Contas.*

e) *estudar a viabilidade de criar uma equipe de servidores para analisar e responsabilizar-se pela formulação dos requisitos de habilitação dos processos licitatórios no âmbito do Projeto de Apoio a Modernização do TCU, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Contas.*

7.3. II – *Seja recomendado à Secretaria-Geral de Administração do TCU que adote providências para resolver a necessidade de contratação de pessoal para prestação de serviços com funções semelhantes as desempenhadas pelos seu quadros efetivos.*

7.4. III – *Seja determinado à Secretaria de Controle Interno do TCU que faça constar do próximo relatório das contas anuais o seguinte:*

a) *verificação do cumprimento das determinações resultantes deste relatório;*

b) *aprofundamento nas questões suscitadas por esta equipe de auditoria em sua fiscalização, além de outras que julgue pertinentes a respeito do Contrato n.º. 85/2001 firmado entre o TCU e a empresa CTIS Informática Ltda.*

7.5. IV – *Seja determinado à Secretaria de Tecnologia de Informação - SETEC deste Tribunal, que desenvolva estudo a respeito da segurança no manuseio de informações dos sistemas de gerenciamento do TCU, por parte de empresas terceirizadas para manutenção corretiva e evolutiva, abordando a possibilidade da dependência tecnológica, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Contas.*

7.6. V – *Seja determinado à Unidade de Coordenação do Projeto – UCP deste Tribunal que mantenha todos os contratos celebrados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU arquivados na [UCP] desta Corte de Contas.*

7.7. V - *Sejam os autos apensados oportunamente às próximas contas do TCU para exame em conjunto e confronto.”*

11. O diretor técnico consignou em parecer acostado às fls. 136/140 anuência à proposta alvitrada pelos auditores federais, pontuando que as falhas verificadas na fiscalização não teriam o condão de macular as contas da unidade jurisdicionada, referentes aos exercícios analisados – 2003 a 2005, com irregularidade. E o titular da unidade técnica acompanhou a proposta apresentada, fl. 140.

12. Em despacho de fl. 141, o então Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, determinou a oitiva prévia da Secretaria-Geral de Administração – Segedam acerca dos fatos observados, com posterior reenvio dos autos à 3ª Secex para manifestação.

13. Os esclarecimentos do Segedam foram analisados na instrução de fls. 158/176, parcialmente transcrita a seguir:

“Das irregularidades apontadas:

5. Irregularidade (fls. 120) - falta de controle pelo TCU dos contratos firmados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU.

5.1 Proposta de Determinação à Unidade de Coordenação do Projeto – UCP do Tribunal de Contas da União (fls. 121 e 135): que ‘mantenha todos os contratos celebrados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU arquivados nesta Corte de Contas’.

5.2 Razões de Justificativa (fls. 142/143): em resumo, os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Mário Audifax Pinto Ribeiro, atual gerente do Projeto, esclarecem que ‘nem todos os contratos que contam com o empréstimo do BID estão arquivados no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Há avenças firmadas cujo processo licitatório foi realizado pelas unidades do Tribunal competentes para a execução dessa tarefa. Por consequência, os contratos

firmados com as licitantes melhor classificadas, por força de regulamentação interna, encontram-se devidamente arquivados na Diretoria Técnica de Contratos Administrativos – Dicad, da Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa – Semat. Ou seja, quando a UG figura como contratante, o processo é arquivado na Dicad. Entretanto, quando o contratante é o PNUD e a UG a beneficiária do contrato, o processo fica arquivado no PNUD, por força do Acordo de Cooperação Técnica Internacional (BRA/03/006), celebrado entre o tribunal, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e aquele programa das Nações Unidas.

5.2.1 Ainda sobre o assunto, acresceu o auditado que ‘embora o PNUD mantenha em seus arquivos uma via dos contratos celebrados, o que é natural já que figura como contratante dos serviços, não é verdadeiro afirmar que a UCP não dispõe de um exemplar desses mesmos instrumentos. Todos os ajustes que têm sido firmados sob as condições descritas no parágrafo anterior são celebrados em três vias, das quais uma, obrigatoriamente, é encaminhada à UCP’. Essa condição, aliás, está prevista logo no Preâmbulo dos contratos de prestação de serviços, onde fica estabelecido que ‘e por estarem justos e acordados, firmam o presente instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma’. A Unidade de Coordenação do Projeto mantém os referidos contratos, assim como os respectivos aditivos, devidamente arquivados em pastas individuais (...).’

5.3 Análise:

5.3.1 Os processos dos contratos já arquivados no próprio órgão não foram objeto de questionamento, mas sim aqueles que, como admite o próprio responsável, são mantidos em arquivo na sede do PNUD; conforme se depreende facilmente da leitura do item 5.30 do Relatório de Auditoria (fls. 120/121).

5.3.2 A ausência da documentação no TCU ficou evidenciada nas cópias dos e-mails anexados às folhas 153/157 do processo.

5.3.3 Tais mensagens eletrônicas tratam de solicitações realizadas pelo Gerente de Projeto Substituto à época, Sr. Jerônimo Mariz de Medeiros, ao PNUD, no sentido de que fossem disponibilizados aos integrantes da equipe de auditoria alguns processos que estavam arquivados no órgão. O acesso aos documentos não foi imediato, necessitou de contato prévio entre o Sr. Jerônimo e um representante do PNUD, só foi viabilizado mais de 24h depois, e fora da sede da entidade auditada.

5.3.4 Portanto, verifica-se uma aparente controvérsia nas informações prestadas pela equipe de auditoria e pelo gerente do projeto, Mário Audifax Pinto Ribeiro, quando esse afirma que cópias dos contratos conduzidos pelo PNUD ficam arquivadas no TCU.

5.3.5 Pelo que foi exposto, mesmo que cópias dos contratos fossem arquivadas neste tribunal, tal procedimento não era do conhecimento do gerente de projeto substituto àquela época, uma vez que solicitou ao PNUD a disponibilização de tais documentos, para atender à diligência da equipe de auditoria.

5.3.6 Com o intuito de certificar a existência do arquivo dos contratos firmados pelo PNUD no tribunal, foi realizada diligência para a UCP, no sentido de que aquela unidade remetesse para este analista as pastas de três contratos firmados no âmbito do PAM, e que tiveram como contratante o PNUD (fl. 451).

5.3.7 A diligência foi plenamente atendida, e cópia do preâmbulo do contrato de prestação de serviços nº 04/47-874 foi anexada aos autos (fls.452/456).

5.3.8 Desta forma, restou comprovado que, atualmente, a UCP mantém em arquivo todos os contratos firmados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU (PAM-TCU).

5.3.9 Por conseguinte, entendo sanada a irregularidade apontada e desnecessária a proposta de encaminhamento constante do item 5.36. e 7.6 do relatório de auditoria.

6 Irregularidade apontada: falta de controle dos critérios de habilitação propostos pelas unidades interessadas para os procedimentos licitatórios no âmbito do PAM – TCU.

6.1 Proposta de Determinação à administração do TCU: ‘estudar a viabilidade de criar uma equipe de servidores para analisar e responsabilizar-se pela formulação dos requisitos de

habilitação dos processos licitatórios no âmbito do Projeto de Apoio a Modernização do TCU, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Contas’.

*6.2 Razões de Justificativa (fls. 143/145): alega o mesmo responsável citado no item precedente que a irregularidade apontada pela equipe, apóia-se na ‘Evidência’ registrada no item 5.45 do Relatório de Auditoria (fls. 122), **in verbis**, ‘Verificou-se falta de controle na proposição de requisitos de habilitação que comporão os editais de Pré-qualificação. Não há comissão ou equipe formada por servidores deste Tribunal responsável pela avaliação dos critérios proposto.’.*

6.2.1 As justificativas centram-se no fato de que ‘os processos licitatórios ocorridos no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, mesmo os que contaram com financiamento externo, foram conduzidos ora pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) do Tribunal ora pelo PNUD, dependendo da origem dos recursos empregados na aquisição dos bens/serviços.’

6.2.2 Complementando, acrescenta: ‘embora o PNUD, na qualidade de órgão das Nações Unidas, não tenha em sua estrutura uma Comissão Permanente de Licitação, dispõe de instância semelhante, denominada Unidade de Compras, integrada por especialistas da área de aquisições, que acompanham o procedimento licitatório desde o seu nascedouro’.

6.2.3 Ao mencionar a distribuição de competências relata que ‘a responsabilização dos processos licitatórios realizados com base no acordo de cooperação técnica é do PNUD. É importante ressaltar que, no desempenho dessas tarefas, os representantes do órgão internacional contaram com a participação de servidores do Tribunal lotados tanto na UCP quanto nas unidades técnicas demandantes das contratações’; além de que ‘toda documentação editalícia (termo de referência, critérios de avaliação, etc.) é pormenorizadamente analisada e ajustada por meio de reuniões sucessivas, em que se fazem presentes representantes da unidade técnica requisitante, da UCP/TCU, do PNUD e do BID. Em decorrência desses encontros, são introduzidos ajustes a aperfeiçoamentos, de modo a conferir aos referidos documentos objetividade e clareza, além de atender às solicitações do BID’.

6.2.4 Por fim, refuta as afirmativas constantes dos itens 5.40 e 5.45 do Relatório (fls. 121/122) e propugna pela desnecessidade da proposta de encaminhamento em análise, ‘por dois motivos: primeiro, porque o Tribunal já dispõe de uma comissão permanente de licitação, instância que já vem realizando as licitações do Projeto cujos objetos são contratados segundo a legislação brasileira, ainda que contem com o financiamento externo; segundo, nos processos seletivos balizados pelas normas e procedimentos do BID, essa instância é representada pela Unidade de Compras do PNUD’.

6.3 Análise:

6.3.1 Não obstante a manifestação esclarecedora e suficiente do gerente do projeto para afastar a irregularidade inicialmente apontada, passarei a explorar dispositivos da portaria nº 121, de 27/04/2004, que aprova o Manual de Procedimentos Operacionais do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, tendo em vista constituir evidências das informações prestadas e afastar qualquer dúvida quanto ao controle que é exercido sobre a condução de todo o processo licitatório, inclusive sobre os critérios de habilitação.

6.3.2 Conforme regulado no item 5.2.1 do procedimento relativo à ‘Contratação de Bens e Serviços – PNUD – Pessoa Física’, da portaria nº 121, de 27/04/2004, é atribuição das unidades técnicas do TCU a elaboração dos Termos de Referência (TOR) e dos Critérios de Avaliação (CA’s) dos editais de licitação.

6.3.3 De forma análoga, o procedimento referente à ‘Contratação de Bens e Serviços - PNUD – Firmas Pré Qualificadas’ atribui a competência para elaboração dos CA’s e TOR às unidades técnicas do TCU.

6.3.4 Em ambos os procedimentos, existem disposições estabelecendo que compete ao coordenador de aquisições da UCP revisar os documentos de contratação elaborados pelas unidades técnicas do TCU, no sentido de verificar sua adequabilidade com os critérios do PNUD (itens 5.3.2 e 5.4 da portaria 121/2004).

6.3.5 Se constatada alguma desconformidade com os normativos do programa, os citados documentos são devolvidos para a unidade técnica efetuar correções (itens 5.3.2 e 5.3).

6.3.6 Em síntese, há a previsão na portaria retro mencionada de uma avaliação/revisão dos documentos que compõem os processos licitatórios conduzidos pelo PNUD. Esta avaliação/revisão passa pelo crivo de três instâncias: a UCP, o PNUD e o BID.

6.3.7 O PNUD realiza o controle sobre o processo licitatório por intermédio do documento 'Relatório de Acompanhamento do Processo Licitatório'.

6.3.8 Por sua vez, o BID emite o documento intitulado 'não objeção', com base no relatório supra e no ofício da UCP informando o resultado do processo licitatório. Tal documento é condição necessária para autorizar a adjudicação, e só é emitido após verificada a conformidade dos documentos do processo com os normativos que regulam o uso de verbas do banco em licitações.

6.3.9 Quanto à irregularidade apontada pela equipe relativa à 'falta de controle na proposição de requisitos de habilitação que comporão os editais de pré-qualificação', entendo improcedente.

6.3.10 Ao verificar o item 4.1, atribuições e responsabilidades, do procedimento 'Realizar Processo de Pré Qualificação – PNUD', constata-se não existir qualquer participação das unidades técnicas do TCU na elaboração dos critérios de habilitação dos editais de licitação. Cabe ao PNUD elaborar o edital de Pré-Qualificação. Só por esse motivo, e sem entrar no mérito se deveria ou não haver uma equipe do tribunal para controlar os critérios de qualificação, restaria descaracterizada a irregularidade inicialmente levantada.

6.3.11 Adentrando no mérito sobre a necessidade de o tribunal exercer algum controle sobre os critérios de habilitação dos editais de pré-qualificação, considero suficientes os esclarecimentos prestados pelo gerente do projeto, no sentido de confirmar a existência desse controle (fl. 144), **in verbis**:

'14. Importa salientar que, anteriormente ao procedimento licitatório (via PNUD), toda documentação editalítica (termo de referência, critérios de avaliação, etc.) é pormenorizadamente analisada e ajustada, por meio de reuniões sucessivas, em que se fazem presentes representantes da unidade técnica requisitante, da UCP/TCU, do PNUD e do BID. Em decorrência desses encontros, são introduzidos ajustes a aperfeiçoamentos, de modo a conferir aos referidos documentos objetividade e clareza, além de atender às solicitações do BID.'

6.3.12 Destarte, resta comprovada a existência de mecanismos de controle adequados para avaliar não só os critérios de habilitação e os termos de referência elaborados pelas Unidades Técnicas do Tribunal, mas todo o processo, razão pela qual entendo inexistente a irregularidade 2 (fls. 121/122) inicialmente levantada pela equipe de auditoria.

6.3.13 Consequentemente, desnecessária a determinação proposta à administração do TCU de 'estudar a criação de uma equipe de servidores para analisar e responsabilizar-se pela formulação dos requisitos de habilitação dos processos licitatórios no âmbito do PAM – TCU.'

7 Irregularidade apontada: Modificação do objeto do Contrato 85/2001, realizado entre o TCU e a empresa CTIS Informática Ltda., por intermédio de termo aditivo.

7.1 Proposta de Determinação à Secretaria de Controle Interno do órgão: 'aprofundamento nas questões suscitadas por esta equipe de auditoria em sua fiscalização, além de outras que julgue pertinentes a respeito do Contrato n.º. 85/2001 firmado entre o TCU e a empresa CTIS Informática Ltda.'

7.1.1 Razões de Justificativa: a unidade não foi ouvida e, portanto, não se manifestou.

7.2 Proposta de Determinação à Secretaria de Tecnologia da UG: 'que desenvolva estudo a respeito da segurança no manuseio de informações dos sistemas de gerenciamento do TCU, por parte de empresas terceirizadas para manutenção corretiva e evolutiva, abordando a possibilidade da dependência tecnológica, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Contas'.

7.2.1 Razões de Justificativa: o Sr. Mauro Moreira Barbosa, Secretário-Geral de Administração, manifestou sua concordância com a equipe em relação à irregularidade em pauta. (fls.

145), 'inclusive no que diz respeito às razões da discordância com o parecer da Conjur emitido à época', razão pela qual, 'tão logo esta Administração identificou a falha, determinou a imediata abertura de novo procedimento licitatório para a contratação dos mesmos serviços, que são essenciais, conforme se comprova da cópia do despacho anexado a este processo. Trata desta contratação o TC- 003.573/2006-7. Entendemos, assim, que as providências corretivas pertinentes já foram adotadas'.

7.3 Análise:

7.3.1 Em apertada síntese, explanarei a causa originária da irregularidade em tela, descrevendo os posicionamentos contraditórios entre a equipe de auditoria e a SETEC/CONJUR.

7.3.2 Por ocasião da edição do terceiro termo aditivo ao Contrato nº 85/2001, de 26/11/2003, que tinha como objeto 'Evolução nos sistemas de informação atualmente em funcionamento no Tribunal, de acordo com as especificações constantes dos Anexos do Edital.', houve a supressão da parte final do objeto, 'de acordo com as especificações constantes dos Anexos do Edital'.

7.3.3 O Anexo I do Edital da Concorrência nº 9/2001 relaciona quais seriam os sistemas de informação específicos que seriam alvo dos serviços a serem prestados pela empresa contratada.

7.3.4 Tal modificação visava possibilitar certa flexibilidade na realocação de horas de manutenção nos diferentes subitens do contrato. Alegou a SETEC que um dos problemas de manutenção dos sistemas de informação do Tribunal decorria de demandas imprevistas em determinado sistema, sem a possibilidade de atendimento, haja vista a indisponibilidade de horas para manutenção. As horas de manutenção previstas para determinados sistemas, que não demandavam a sua utilização, não poderiam ser utilizadas em outros, caso fossem consideradas excessivas.

7.3.5 A CONJUR, endossando entendimento da SETEC, emitiu parecer jurídico favorável à alteração do objeto, sob o argumento de que a supressão não alteraria a natureza do objeto, pois incidiria apenas sobre o objeto imediato.

7.3.6 Em obra do doutrinador Marçal Justen Filho, e em voto revisor proferido pelo ministro Adylson Motta na Decisão-TCU nº 515/1999 é possível encontrar a distinção entre o objeto mediato e imediato do contrato. Segundo o primeiro, o 'o objeto imediato do contrato administrativo é a conduta humana (consistente em um dar, fazer ou não fazer). O objeto mediato do contrato administrativo é o bem jurídico sobre qual versa a prestação de dar, fazer ou não fazer'.

7.3.7 Perfilhando o mesmo entendimento daquele doutrinador, o ministro citado se posiciona: '(...) posso afirmar que as alterações qualitativas decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas quantidades de obras e serviços, consistentes na obrigação de fazer contraída pelo contratado (objeto imediato), sem, no entanto, implicarem mudança na natureza e dimensão do objeto mediato[...]

7.3.8 As alterações qualitativas, portanto, visam apenas à consecução ótima do objeto mediato, que se mantém inalterado em sua natureza e dimensão, por meio do aumento ou supressão do objeto imediato, utilizando-se de obras extras, complementares ou novas em relação às já contratadas, e também requerem, via de regra, mudanças no valor original do contrato [...]

7.3.9 Contrariando o entendimento da SETEC/CONJUR, a equipe de auditoria alega que 'O objeto mediato do contrato, núcleo do objeto que não pode ser modificado, não se restringe tão-somente à evolução nos sistemas de informação atualmente em funcionamento no Tribunal, mas também às especificações desses sistemas.' (...). Elas, na verdade, nada mais são que o próprio bem jurídico detalhado, integrando, portanto, a sua essência.

7.3.10 A alegação de dificuldade de transferência de conhecimento para técnicos de outras empresas, como argumento utilizado pela SETEC para justificar o termo aditivo, foi alvo de comentários por parte da equipe. Para essa, o tribunal deve despertar para a necessidade de se estudar possíveis riscos decorrentes do monopólio de conhecimentos por apenas uma empresa. Da

mesma, há a necessidade de se estudar o risco de franquear a pessoas não autorizadas, o acesso a informações por vezes sigilosas. Tais riscos, resultaram na determinação constante do item 7.2 supra.

7.3.11 Entretanto, já existe no TCU uma unidade especificamente criada para coordenar, orientar e acompanhar a implementação da Política Corporativa de Segurança da Informação e a Política de Governança de Tecnologia da Informação.

7.3.12 Trata-se da ASSIG, cujas atribuições e competências estão regulamentadas na resolução nº 220/2008 deste Tribunal. Analisando suas atribuições, verifica-se que essa unidade já vem cumprindo as medidas sugeridas pela equipe de auditoria, a saber:

‘Art. 28-B. Compete à Assessoria de Segurança da Informação e Governança de TI:

I – promover, acompanhar e orientar ações corporativas que visem aprimorar a segurança da informação e a governança de TI no Tribunal;

II – assessorar tecnicamente comissões e órgãos colegiados da Secretaria do Tribunal em decisões relacionadas à segurança da informação e à governança de TI;

III – promover, em conjunto com a Ascom, o ISC e demais unidades pertinentes, ações permanentes de divulgação, capacitação e conscientização acerca dos conceitos e práticas relativos à segurança da informação e à governança de TI;

IV – monitorar e avaliar periodicamente, em conjunto com as demais unidades competentes, processos de trabalho, procedimentos, práticas e controles inerentes à segurança da informação e à governança de TI adotados no âmbito do Tribunal, bem como manifestar-se sobre demandas institucionais correlatas;

V – auxiliar no estabelecimento, administração e acompanhamento de contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres que envolvam segurança da informação;

VI – colaborar com a Secretaria de Planejamento e Gestão na elaboração dos relatórios institucionais a serem encaminhados ao Congresso Nacional, bem como do relatório de gestão;

VII – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.’ (grifo da 3ª Secex).

7.3.13 De todo o exposto, entendo que a irregularidade caracterizada pela alteração do objeto no termo aditivo foi sanada pela abertura de novo processo licitatório. Adicionalmente, considero desnecessária a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria.

8 Irregularidade apontada: Contratados exercendo funções específicas pertencentes ao cargo de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo.

8.1 Proposta de Determinação à Secretaria-Geral de Administração do TCU – SEGEDAM: ‘adotar as providências cabíveis no sentido de fazer cessar a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades relativas a cargos existentes em seu quadro funcional, especificamente do contrato TCU n.º 12/2004 de atividades de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo’.

8.2 Proposta de Recomendação à Secretaria-Geral de Administração do TCU: ‘que adote providências para resolver a necessidade de contratação de pessoal para prestação de serviços com funções semelhantes às desempenhadas pelos seus quadros efetivos’.

8.3 Razões de Justificativa: opto por transcrever o item 12 do documento apresentado (fls. 145/148), em que o responsável descaracteriza a irregularidade apontada sob o argumento de que a equipe não observara a existência de normativo do tribunal que extinguiu alguns cargos de Técnico de Controle Externo, possibilitando a terceirização de serviços anteriormente prestados pelos servidores ocupantes desses cargos.

‘12. A irregularidade 4 consiste na constatação de que há contratados exercendo funções específicas pertencentes ao cargo de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo.

12.1. A equipe de auditoria fundamenta sua conclusão em que, sendo o objeto do contrato a prestação de serviços de apoio administrativo, técnico especializado, verifica-se semelhança entre essas atribuições e aquelas do Técnico de Controle Externo. Essas funções estão previstas no inciso VII do artigo 23 da Resolução nº 154/2002 (Anexo I, fls.198/218), e consistem em prestar suporte administrativo e operacional necessários ao desenvolvimento das atividades do Tribunal.

12.2. Transcreve, para comprovar sua tese, o art. 23 da citada Resolução:

Art. 23. As atribuições do cargo de Técnico de Controle Externo, especialidade Controle Externo, abrangem as do cargo transformado de TFCE-Controle Externo, e aos respectivos ocupantes incumbem:

VII – prestar suporte administrativo e operacional necessários ao desenvolvimento das atividades da unidade.

12.3. Observa que as atribuições das recepcionistas, por exemplo, como cadastrar documentos nos sistemas informatizados, fazer pesquisas e agendar compromissos são funções que dizem respeito à atividade fim do Tribunal e por isso devem ser realizadas por seus servidores efetivos, inclusive porque funções como a de uma recepcionista, que atue como uma típica secretária, não podem ser apartadas das funções de apoio administrativo.

12.4. Lembra ainda que a terceirização pode colocar em risco informações de uso restrito, e que, portanto, não há que se falar de sua utilização para certas funções, até por razões de segurança de dados.

12.5. Propõe, por fim, quanto a este achado, que seja determinado à Secretaria-Geral de Administração que passe a adotar as providências cabíveis no sentido de fazer cessar a utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades relativas a cargos existentes em seu quadro funcional, especificamente do Contrato TCU nº 12/2004 de atividades de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo.

12.6. Como se observa, a despeito dos eventos isolados noticiados pela própria servidora então incumbida da fiscalização do contrato, o achado da equipe, que fundamenta sua conclusão pela existência da irregularidade, consiste, em síntese, em que, por prestar-se a terceirização a atividades de apoio administrativo, Técnicos de Controle Externo estariam sendo substituídos por terceirizados, uma vez que àqueles cabe o desempenho das referidas atividades de apoio e suporte, nos termos do que estabelece o inciso VII do art. 23 da Resolução nº 154/2002.

12.7. De fato, não se nega que a terceirização é empregada nas atividades de apoio e suporte administrativo. Mas não porque o Tribunal fez essa opção no caso específico do Contrato nº 12/2004. A terceirização é típica da área de apoio de suporte, por definição – transferem-se para terceiros atividades acessórias, não relacionadas ao objetivo da organização, como forma de redução de custos e melhora da qualidade dos produtos e da prestação dos serviços.

11.7. Nesse raciocínio, não terceirizar atividades de apoio e de suporte, tão-somente sob o argumento que essas atividades devem ser desenvolvidas por servidores, implicaria a despropositada extinção de todos os contratos de serviços terceirizados firmados pelo Tribunal, inclusive os essenciais, como copeiragem, jardinagem e manutenção predial. Todos têm por objeto, em última análise, o suporte administrativo e operacional necessários ao desenvolvimento das atividades das unidades do Tribunal, exatamente como consta na redação do art. 23, inciso VII, da Resolução nº 154/2002. Nem por isso se cogita hoje serem desempenhadas por servidores do quadro.

12.8. Na verdade, assim o é porque o Tribunal já reconheceu a necessidade de terceirizar as atividades de apoio e de suporte. Disso tratou a já referida Resolução-TCU nº 158, de 22 de janeiro de 2003, norma não mencionada pela equipe de auditoria, que modificou a Resolução nº 154/2002.

12.9. O normativo em questão declarou em extinção na Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União os cargos efetivos de Técnico de Controle Externo, nível médio, e de Auxiliar de Controle Externo, nível básico, na especialidade Técnica Operacional. Estabeleceu expressamente, em seu art. 3º:

Compete à Presidência do Tribunal, por ato próprio, dispor sobre as formas e critérios de terceirização administrativa, com o objetivo de transferir para a iniciativa privada a realização de serviços acessórios e não ligados diretamente à atividade-fim desde Tribunal.

12.10. Regulamentou a Resolução a também já aludida Portaria-TCU nº 116/2003, que especificou os serviços a serem terceirizados pelo Tribunal, denominando postos de trabalho e funcionalidades. Todos os serviços inseridos no objeto do Contrato nº 12/2004 estão previstos nessa Portaria, observadas as funcionalidades lá estabelecidas.

12.11. É o caso das recepcionistas, citadas como exemplo pela equipe. Transcreve-se, abaixo, trecho do anexo à Portaria, relativo aos serviços próprios das recepcionistas, que, diferente da avaliação feita pela equipe, não são típicos da área fim, mas essencialmente de apoio:

Recepcionista I	Atendimento, orientação e encaminhamento de pessoas (público interno e externo); recebimento e transmissão de mensagens.
Recepcionista II	Atendimento, orientação e encaminhamento de pessoas (público interno e externo); recebimento e transmissão de mensagens; e execução de serviços de secretariado.

12.12. *É bom que se ressalte, por pertinente, que o benefício esperado com a terceirização, no caso do Tribunal, além da flexibilidade, da economia e da facilidade de contratação de serviços especializados, é, essencialmente, a possibilidade de aproveitar os Técnicos de Controle Externo em atividades mais relevantes e complexas, efetivamente compatíveis com a formação e capacitação que atualmente possuem. Foi esse o principal fundamento que justificou a aprovação da Resolução n° 158/2003 (Acórdão n° 26/2003).*

12.13. *Essa intenção já foi declarada pelo Plenário em mais de uma oportunidade. Veja-se, por exemplo, trecho do voto condutor do Acórdão n° 1209/2004-Plenário, que tratou do Projeto de Resolução relativo à regulamentação do inciso II do art. 15 da Lei n° 10.356/2001 (Plano de Carreira do TCU), proferido pelo Exmo. Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues:*

‘O que o Tribunal necessita, de fato, é que seja implantada política de recursos humanos que aglutine os técnicos e promova maior integração entre as diversas especialidades, não que se aprovelem medidas que estimulem a competição entre eles

O verdadeiro papel desta Corte frente a este problema é buscar qualificar melhor os técnicos que hoje ocupam os cargos das especialidades consideradas acessórias e trazê-los para o exercício das atividades consideradas mais relevantes para a atividade-fim do Tribunal, as atividades de controle externo.

Para o desempenho das atividades acessórias, deve esta Casa estimular a terceirização. Nessa direção, a Resolução 158, de 2003, que dispõe sobre a terceirização de seus serviços administrativos, com a transformação de cargos em extinção e a transferência, para a iniciativa privada, da realização de serviços acessórios não diretamente ligados à atividade-fim do Tribunal.’

12.14. *Portanto, não há que se falar em utilização de mão-de-obra terceirizada para a execução de atividades relativas a cargos existentes no quadro funcional do TCU, seja em relação ao Contrato n° 12/2004 ou a qualquer outro que trate de prestação de serviços de forma terceirizada. Isso porque ou as atividades a eles relacionadas se referem a cargos declarados em extinção, ou não se relacionam a qualquer cargo existente no quadro de pessoal do TCU. Os contratos de serviços terceirizados foram firmados em estrita consonância com os normativos que regem a matéria e com a orientação do Plenário do Tribunal.*

12.15. *É necessário esclarecer que essa circunstância, que parece não ter sido corretamente percebida pela equipe de auditoria, não se confunde com os eventos isolados descritos pela servidora responsável pela fiscalização do contrato. Estes, que se reportam a notícias de que funcionários terceirizados, desempenhando funções estranhas à previsão contratual, acabam por executar tarefas próprias dos servidores, são na verdade relacionados a falhas na fiscalização do contrato. Esse assunto será discutido nos comentários pertinentes à irregularidade 6.*

12.16. *Por essas razões, resta claro que o acolhimento da proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, no item 7.2., I, a, fica prejudicada.’*

8.4 Análise:

8.4.1 *Em síntese, os esclarecimentos do Gerente do Projeto de Apoio à Modernização do TCU embasaram-se no argumento de que a Resolução-TCU n° 158, de 22 de janeiro de 2003, transferiu para a iniciativa privada a execução de determinados serviços acessórios e não ligados diretamente à atividade-fim deste Tribunal, autorizando a Presidência, por ato próprio, dispor sobre as formas e critérios de terceirização daqueles serviços.*

8.4.2 *Acrescenta que as atividades terceirizadas no contrato de terceirização n.º 12/2004, objeto da auditoria, referem-se a serviços cujo desempenho era da competência dos cargos de Técnico de Controle Externo, nível médio, e de Auxiliar de Controle Externo, nível básico, na especialidade Técnica Operacional, atualmente em extinção. Portanto, não haveria que se falar em substituição de servidores do quadro efetivo por terceirizados.*

8.4.3 *A terceirização de serviços públicos foi inicialmente regulada pelo Decreto n° 2.271/97, que autoriza a possibilidade de a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional executarem de forma indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.*

8.4.4 *O § 2º do art. 1º proíbe a terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.*

8.4.5 Internamente, o assunto foi regulado por esta Corte de Contas na Resolução-TCU n° 158/2003, e na Portaria n° 116/2003. O primeiro normativo, como já colocado pelo Gerente do Projeto, extinguiu alguns cargos de Técnico de Controle Externo e autorizou a terceirização mediante ato da presidência. Por sua vez, o segundo especificou quais as atividades podem ser objeto de terceirização.

8.4.6 Ao confrontar a portaria-TCU n° 116/2003 com o objeto do contrato n.º 12/2004, chega-se a conclusão de que a terceirização foi revestida de plena regularidade. Todos os serviços constantes daquele contrato estão previstos na portaria.

8.4.7 Portanto, entendendo descaracterizada a irregularidade apontada pela equipe de auditoria e, conseqüentemente, prejudicadas as propostas de encaminhamento dos itens 7.2, alínea 'a' e 7.3 do relatório de auditoria.

9 Irregularidade apontada: Inexistência de gestores designados oficialmente pela administração para os contratos de terceirização, durante parte da vigência destes, em especial do Contrato n° 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.

9.1 Proposta de Determinação à administração do TCU: 'designar, formalmente, em tempo hábil, os gestores, nos próximos contratos de prestação de serviços de execução indireta que esse órgão vier a firmar, conforme previsto no artigo 67 da Lei n° 8.666/93'.

9.2 Razões de Justificativa (fl. 148): em síntese, o responsável reconhece o erro na designação formal tardia do gestor do contrato. No entanto, informa que o contrato vinha sendo acompanhado por um servidor designado informalmente, procedimento confirmado inclusive pela própria equipe de auditoria durante os trabalhos de campo. 'É importante frisar que o fato de não ter sido providenciada portaria ou despacho de designação de fiscal desde o início da execução do contrato não implicou, absolutamente, qualquer período sem fiscalização efetiva do ajuste.'

9.2.1 Complementando, cita os processos TC-002.752/2004-7 e TC-001.058/2005-6, que cuidam do acompanhamento e da fiscalização do Contrato nos exercícios de 2004 e 2005, respectivamente, para provar a existência de um servidor designado para fiscalizar e acompanhar o cumprimento da avença, desde o início da execução contratual.

9.2.2 Explana, ainda, que a irregularidade em pauta já havia sido alvo de determinação da Secretaria de Controle Interno nos autos do TC-006.758/2005-7. A partir do julgamento desse processo, a SEGEDAM vem publicando ato específico designando formalmente os fiscais, quando omissos os contratos em suas cláusulas de fiscalização.

9.3 Análise: a existência de designação informal de fiscais de contratos não elide a irregularidade praticada, haja vista que a providência, prevista no art. 67 da Lei n. 8.666/93, traduz-se em um ato vinculado e formal.

9.3.1 Entretanto, conforme relato da equipe de auditoria (fl. 130), não foi observado qualquer dano ao erário no período compreendido com a ausência de um gestor de contrato oficialmente designado para tal.

9.3.2 Há de se considerar, ainda, a inexistência de má-fé dos gestores envolvidos na irregularidade apontada, bem como a inexperiência do TCU na execução desse tipo de avença, tendo sido o contrato n° 12/2004 a 1ª experiência deste tribunal em terceirização.

9.3.3 De todo o exposto, entendo os esclarecimentos prestados pelo Secretário-Geral de Administração suficientes para afastar qualquer tipo de punibilidade.

9.3.4 De igual modo, fica prejudicada a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, constante do item 7.2., I, b, do relatório, haja vista a inexistência da presente irregularidade nos contratos atualmente firmados pelo tribunal.

10 Irregularidade apontada: Ineficiência de acompanhamento e fiscalização do contrato de terceirização n° 12/2004, entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda, por parte do Gestor do Contrato.

10.1 Proposta de Determinação à Secretaria-Geral de Administração do TCU: 'desenvolver estudos, no prazo máximo de 180 dias, com objetivo de melhorar a eficiência dos

gestores dos contratos, para prestação de serviços de execução indireta, firmados por este Tribunal, de maneira a que suas atividades sejam exercidas com maior eficácia, encaminhando os resultados juntamente com a próxima prestação de contas desta Corte de Conta’.

10.2 Razões de Justificativa (fls.) - opto por transcrever:

‘14. A irregularidade 6 relaciona-se à identificação de ineficiência no acompanhamento e na fiscalização dos contratos de terceirização por parte do Gestor do Contrato n° 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.

14.1. A equipe relata as dificuldades de fiscalização da execução do aludido ajuste, com base nas informações fornecidas pela própria gestora designada, que alegou incompatibilidade das funções de fiscal com sua formação acadêmica e falta de apoio dos dirigentes, no que diz respeito às informações solicitadas sobre seus terceirizados. Entende, todavia, a equipe que o problema tem maior amplitude.

14.2. Segundo sua compreensão, pela pulverização da locação da mão-de-obra contratada pelos mais diversos locais de trabalho no Tribunal, a exemplo dos postos de recepção e mensageria, a correta fiscalização da execução do contrato fica prejudicada. O problema decorreria da impossibilidade de prestação de serviços sem riscos de afronta à legislação vigente. Não adiantaria cobrar a presença do preposto nas dependências do Tribunal, pois este não teria como desempenhar suas funções de forma a alcançar o espírito da lei. Da mesma forma, não se poderia exigir da gestora que esta fiscalize e tente coibir a subordinação hierárquica dos empregados diante de um sistema desses. Haveria inviabilidade jurídica do desempenho das funções exigidas no contrato.

14.3. Propõe, diante disso, que a Segedam, no prazo máximo de 180 dias, desenvolva estudo com o objetivo de melhorar a eficiência dos gestores dos contratos, para prestação de serviços de execução indireta firmados pelo Tribunal, de forma que suas atividades sejam exercidas com maior eficácia, conforme os artigos 67 e 68 da Lei n° 8.666/93.

14.4. É forçoso que se reconheça que a distribuição de postos de trabalho terceirizados em diversas unidades do Tribunal dificulta a realização de determinados controles. Parece-nos, todavia, que a questão não se restringe tão-somente à identificação de meios de aperfeiçoar esses controles, inclusive porque, como a própria equipe concluiu, em algumas circunstâncias eles são inviáveis ou absolutamente ineficientes. A discussão há que alcançar a própria pertinência de determinados controles, ou, sob um prisma ainda mais abrangente, a identificação de modelos de fiscalização mais adaptados à realidade da terceirização de serviços na administração pública hoje.

14.5. Como se vê, o tema é áspero. E a principal dificuldade de tratá-lo provavelmente reside no fato de que a legislação e os entendimentos jurisprudenciais que o envolvem não têm se desenvolvido no mesmo compasso da realidade da efetiva implementação da terceirização no serviço público. Na verdade há uma enorme distância, que se alarga à medida que a busca por serviços terceirizados vem se firmando como solução de gestão flexível, econômica e necessária, e por conseqüência, expandindo-se de forma veloz e irreversível.

14.6. Veja-se que o próprio Tribunal, a exemplo de todos os demais órgãos e entidades da Administração Pública, fez opção pela terceirização (Resolução-TCU n° 158/2003 e Portaria n° 116/2003), enumerando, expressamente, os tipos de serviços que julga passíveis de execução indireta, dentre os quais inclui aqueles apontados pela equipe como causadores da inviabilidade jurídica do desempenho das funções [de fiscalização] exigidas no contrato – recepção e mensageria.

14.7. De fato, não é razoável que a Administração Pública reconheça a necessidade da terceirização e a utilize de forma extensiva, sem, ainda, saber definir os exatos contornos jurídicos das relações de que dela decorrem, especialmente aquelas que envolvem a mão-de-obra contratada. Mas a realidade é esta. E certamente não se chegaria a um bom termo em 180 dias de discussões, prazo sugerido pela equipe para a conclusão dos estudos por esta Segedam.

14.8. De toda forma, cabe salientar que têm sido adotadas providências para a melhoria da eficiência da fiscalização dos contratos de serviços terceirizados no âmbito do Tribunal, que não se restringem somente ao Contrato n° 12/2004. Já foram realizadas palestras, encontros e cursos de preparação de gestores e o assunto é tema recorrente nos debates promovidos pela Segedam. E essas ações vêm acompanhadas de medidas mais pontuais, como, por exemplo, a retirada de vários postos de trabalho de unidades (especialmente relativos ao Contrato n° 14/2003), com vistas à redução dos riscos apontados, e o esforço, nas novas contratações, para que sejam formalizados contratos adstritos às atividades das unidades responsáveis pela fiscalização, de forma a minimizar a pulverização mencionada pela equipe de auditoria. Com essa preocupação foi elaborado o termo de referência da licitação, já em andamento, cujo objetivo é a formalização

dos contratos que substituirão o Contrato nº 12/2004.'

10.3 Análise:

10.3.1 Verifica-se que o Secretário-Geral de Administração à época concordou com a equipe de auditoria no sentido de que a forma como foi prevista e como estava sendo conduzida a fiscalização do contrato nº 12/2004 não estava sendo eficiente.

10.3.2 O secretário confirmou a posição da equipe de que determinados tipos de controle sobre os serviços terceirizados, em que há a pulverização dos postos de trabalho em diversas unidades do tribunal, é inviável ou absolutamente ineficientes.

10.3.3 Reconhecendo essas dificuldades de controle, vai além do entendimento da equipe, que sugerira o aperfeiçoamento dos meios de controle. Expõe que as discussões deveriam considerar a possibilidade de adoção de modelos de fiscalização mais adaptados à realidade da terceirização de serviços na administração pública hoje.

10.3.4 Continuando, relata que o prazo de 180 dias proposto pela equipe para a conclusão de um estudo com o objetivo de melhorar a eficiência dos gestores nos contratos seria insuficiente. Entretanto, assevera que providências têm sido tomadas na busca da melhoria da eficiência da fiscalização dos contratos de serviços terceirizados no âmbito do Tribunal, como realização de palestras, encontros e cursos de preparação de gestores.

10.3.5 Do exposto, alinho-me com o entendimento da equipe de auditoria e do Secretário-Geral de Administração de que existem peculiaridades na prestação de determinados serviços de execução indireta, como os de mensageria e recepção, nos quais o controle sobre a existência de subordinação direta é de difícil realização, porém não impossível.

10.3.6 Dado o longo intervalo de tempo decorrido desde os esclarecimentos prestados pelo Secretário-Geral de Administração a época e essa análise, quase três anos, e levando em consideração prováveis melhorias implementadas na forma de execução dos controles sobre os contratos terceirizados, sou do entendimento de que seja expedida determinação à Secretaria Geral de Administração para que essa unidade informe nas próximas contas as medidas de controle atualmente adotadas pela administração do TCU para contornar as dificuldades de controle discutidas nesses autos, especificamente sobre possível subordinação direta entre os empregados da contratada e a administração desta corte.

11 Irregularidade apontada: Contratação de serviços de execução indireta, colocando a administração em risco de caracterizar subordinação direta dos empregados contratados por meio do Contrato nº 12/2004.

11.1 Proposta de Determinação à Secretaria - Geral de Administração do TCU: 'ultimar, no prazo máximo de 180 dias, as contratações de serviços terceirizados que por sua natureza peculiar implique subordinação, contrariando o artigo 37, inciso II da CF/88 e o enunciado do TST n.º 331, item III'.

11.2 Razões de Justificativa (fls. 149/152) - opto por transcrever:

'15. A irregularidade 7 está assim descrita: contratação de serviços de execução indireta, colocando a Administração em risco de caracterizar subordinação direta dos empregados contratados por meio do Contrato nº 12/2004.

15.1. A equipe explica que há postos ocupados no Contrato nº 12/2004 em que claramente ocorre subordinação dos funcionários da empresa à Administração do TCU, e que essa subordinação se dá pela própria natureza dos serviços, como é o caso das recepcionistas e dos mensageiros. Constatou que os prepostos do contrato não realizam sua função principal, que é de receber solicitações do TCU e transmiti-las diretamente aos empregados.

15.2. Assim, propõe seja determinado à Segedam que, no prazo máximo de 180 dias, ultime as contratações de serviços terceirizados que por sua natureza peculiar implique subordinação.

15.3. Aplicam-se também em relação a este ponto as considerações tecidas para a irregularidade anterior.

15.4. Há que se acrescentar, especificamente quanto aos mensageiros, que a nova contratação, cuja licitação, como já se disse, está em andamento, prevê a prestação dos serviços de mensageria em moldes diferentes. A opção pelo novo formato não é somente para se evitar a subordinação, mas também para se

reduzir o quantitativo de profissionais necessários ao serviço, e, por consequência, deixar o contrato mais econômico. Transcrevemos, abaixo, o trecho do termo de referência que trata do assunto:

7.6. Modo de execução:

Os serviços serão prestados nas dependências do Tribunal de Contas da União, por profissionais pertencentes ao quadro funcional da contratada, estimando-se em 15 (quinze) o número de profissionais suficiente ao atendimento da demanda prevista.

Os profissionais deverão permanecer, durante o horário de prestação de serviços estabelecido, em sala a eles especialmente destinada.

A contratada deverá designar um preposto para o recebimento e triagem das solicitações de entrega de documentos provenientes das Unidades do Tribunal, que serão realizadas predominantemente por meio telefônico. O preposto deverá selecionar e indicar o mensageiro para o atendimento de cada solicitação.

O prazo de atendimento de cada chamada, entendido este como período compreendido entre a formalização da solicitação e a apresentação do mensageiro na Unidade solicitante não deverá ser superior a 10 (dez) minutos, sob pena de serem aplicadas à empresa as penalidades cabíveis.

O fiscal do contrato anotará em registro próprio as reclamações das unidades por eventuais atrasos verificados.

15.5. No que diz respeito às recepcionistas, embora se trate de serviço expressamente previsto na Portaria nº 116/2003, a quantidade foi reduzida na nova contratação, limitada somente ao necessário ao atendimento nos gabinetes das autoridades e a alguns casos especiais, como o atendimento do Público no Espaço Cultural e no Museu.

15.6. Não se quer dizer que a providência acima relatada tenha, por si só, o condão de extirpar toda e qualquer comportamento que possa indicar a presença da subordinação jurídica, na concepção dada ao termo pela equipe de auditoria. Entendemos que tal projeto só seria possível, de forma plena, com a extinção da própria terceirização de muitos serviços. Como já dito, isso contraria a opção feita pela Administração do Tribunal, que, ratificamos, entendemos necessária, econômica, razoável e legal, a despeito das divergências que o tema encerra.

15.7. Há que se entender que o fenômeno da terceirização – forma relativamente nova de organização produtiva –, fez surgir uma série de impasses de cunho trabalhista e mesmo sociológico, para as quais o direito do trabalho ainda não apresentou respostas definitivas. É o caso do mencionado conceito da subordinação jurídica, e da discussão da sua influência na caracterização do contrato de trabalho.

15.8. Veja-se, a esse exato respeito, reflexões retiradas de excelente trabalho produzido por Roberto Fragale Filho (Juiz Titular da 33ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro e doutor em Ciência Política pela Universidade de Montpellier – França) – As transformações do trabalho e seu conceito de subordinação jurídica –, publicado na Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Rio de Janeiro, v. II, n. 3, 2002):

Nestes tempos de globalização, produziu-se uma aparente revolução no espaço do trabalho. Este, que sempre foi, por excelência, o local de elaboração do direito do trabalho, pois foi a partir das lutas travadas na fábrica que se constituíram as demandas operárias que viriam a ser consagradas no mundo do direito, vem se tornando cada vez mais difuso e fragmentado, com as atividades produtivas sendo realizadas em locais distantes e esparsos, sem que os trabalhadores tenham uma visão global da cadeia produtiva.

Tal transformação, a princípio, em nada interfere com o mundo jurídico trabalhista, cuja pedra de toque jamais deixou de ser a subordinação. Assim, supondo-se que as unidades difusas constituam sociedades individualizadas, ter-se-ia, tão somente, que se verificar em cada uma delas, a presença do elemento subordinação para se caracterizar a existência de um contrato de trabalho. Escapa, entretanto, a essa lógica uma visão global do problema. Com efeito, suponha-se agora que os produtos de três unidades, ao serem reunidos, dêem origem a um quarto produto, comercializado por uma quarta sociedade, cuja relação com as três originais nem sempre é evidente.

Produz-se, assim, o fenômeno da terceirização, que altera de forma profunda as relações de trabalho, pois, ao adotá-la, a empresa ‘aufere vantagens expressivas, tais como a diminuição de seu quadro de empregados, o que trará melhor funcionamento da máquina empresarial, descompromisso com a preparação e reciclagem dos que para a mesma trabalharão sem ser seus empregados, e o que é mais importante, a obtenção de ditas atividades secundárias por quantum bastante reduzido e, segundo entendem alguns, a inexistência de responsabilidades trabalhistas em relação aos laboristas da empresa contratada, que para aquela prestou serviços, isso tudo sem se mencionar a proliferação de empresas que adentram em tal ramo de prestação de serviços.

(...) É nesse contexto que se produzem aparentes e 'inexoráveis' certezas, tais como 'a revisão dogmática do direito do trabalho é uma realidade concreta, (porque) o protecionismo deixou de ser sua preocupação maior, para não dizer exclusiva' e 'o moderno direito do trabalho repudia essa espécie de pantrabalhismo que marca a doutrina, levando-a à tentativa de atrair e tutelar uniformemente todas as relações jurídicas de trabalho,' que, na verdade, representam muito mais uma leitura ideológica do que uma interpretação dos fatos.

Independentemente do discurso que procura legitimá-la, resta que a terceirização introduz substanciais diferenças no processo produtivo, tendo se transformado em uma de suas possíveis variáveis e fazendo-se cada vez mais presente nos dissídios relacionados ao trabalho (...).

15.9. Conclui o autor, após análise de alguns casos:

A nebulosa distinção entre atividade-meio e atividade-fim, bem como as mudanças no perfil do trabalho nos campos da segurança, dos transportes e da religião, aqui trazidas de forma exemplificativa, são paradigmáticas para que se possa indagar: que tipo de transformação vem sofrendo o trabalho e, em particular, o seu traço principal, a subordinação, que torna difícil, talvez impossível, ao direito do trabalho proporcionar respostas adequadas aos novos desafios que se lhe apresentam?

Com efeito, as recentes transformações do trabalho produzem importantes modificações tanto no espaço físico de realização do trabalho como em seu próprio conteúdo, proporcionando verdadeiros impasses jurídicos, cujas respostas ainda se fazem esperar. Parece não haver dúvida, no entanto, que a subordinação jurídica, por si só, não mais se encontra apta a responder às indagações e às perplexidades do mundo do trabalho. Encontrar novos caminhos para o direito e, em particular, para o direito do trabalho, parece ser, portanto, o desafio que se oferece ao mundo jurídico.

15.10. Pelas razões relatadas, o pronto atendimento à determinação proposta pela equipe de auditoria afigura-se, a princípio, prejudicado, sob pena de paralisação, senão de todos, da maioria dos serviços terceirizados no Tribunal. Mesmo que fossem eleitos aqueles cuja natureza peculiar mencionada pela equipe implicassem subordinação, a decisão pela não contratação, ou pela suspensão dos serviços, passaria, obrigatoriamente, pela reformulação da Resolução-TCU nº 158/2003 e da Portaria-TCU nº 116/2003, providência cuja completa implementação escapa das competências dessa Unidade Básica.'

11.3 Análise:

11.3.1 Inicialmente, cabe destacar que a análise dessa irregularidade tem íntima ligação com a que foi feita no item precedente. As duas irregularidades apontadas pela equipe versam, entre outros temas, sobre a suposta impossibilidade de terceirizar determinados serviços, sem incorrer na vedação de subordinação direta entre a administração e o empregado da contratada, condição necessária ao se falar de terceirização. Portanto, aplicam-se neste item as considerações feitas na análise do item precedente.

11.3.2 No entendimento da equipe, os serviços de mensageria e recepção do contrato nº 12/2004 caracterizam-se pela impossibilidade de sua execução sem a ocorrência da subordinação direta. Pela própria natureza das atividades a serem desenvolvidas nesses serviços, não haveria como evitar a subordinação.

11.3.3 O Secretário-Geral de Administração, já no esclarecimento da irregularidade anterior, reconheceu a existência de dificuldades em se controlar determinados serviços que possuem como características essenciais a relação de subordinação direta.

11.3.4 No entanto, aduz que, além dos serviços citados pela equipe, vários outros apresentam algum grau de subordinação, e que essa característica encontra-se presente em qualquer relação de trabalho, mesmo se falando de terceirização. A solução para o problema somente estaria resolvida de forma plena com a extinção da terceirização dos serviços, decisão que estaria na contramão do TCU, que especificou, em portaria, os serviços passíveis de terceirização.

11.3.5 Concorde com o posicionamento do secretário-geral quando esse relata que a terceirização dos serviços introduziu mudanças nas relações de trabalho, que sempre tiveram como característica principal a existência de subordinação hierárquica entre o prestador e tomador de serviços.

11.3.6 A questão que se mostra recorrente é saber como descaracterizar, se isso for possível, a relação de subordinação entre a administração e o empregado da empresa contratada em determinados serviços nos quais aquela relação é uma característica predominante.

11.3.7 *Os normativos que regem a matéria, Decreto nº 2.271/97, Resolução-TCU nº 158/2003 e Portaria-TCU nº 116/2003, amparam a terceirização dos serviços de mensageria e recepcionista, pois considerados acessórios, de apoio à atividade fim do órgão.*

11.3.8 *A doutrina e a jurisprudência ainda não consolidaram os entendimentos a respeito dos novos contornos jurídicos que a terceirização introduziu nas relações de trabalho. O que de fato existe é o reconhecimento de que o tema deve ser estudado com maior profundidade a fim de que impasses como os apresentados nesse tópico possam ser solucionados.*

11.3.9 *De todo modo, verifica-se que essa também é uma preocupação da administração desta corte, conforme consta dos esclarecimentos do secretário-geral.*

11.3.10 *A própria doutrina, como citado pelo secretário-geral, reconhece a impossibilidade de dissociar a relação de subordinação existente em alguns serviços terceirizados. Porém não se posiciona contrária em relação à prática de terceirização, apenas reconhece a necessidade de um maior estudo do tema, tendo em vista que inovações introduzidas por esse nas relações trabalhistas poderão implicar mudanças na legislação laboral.*

11.3.11 *A terceirização no âmbito do tribunal cumpre à risca os normativos legais reguladores do tema e não tem apresentado problema a ponto de se questionar sua viabilidade. Muito pelo contrário, tem se mostrado muito eficaz, econômica e contribuído para o aperfeiçoamento do TCU no cumprimento de suas missões.*

11.3.12 *Do exposto, considero desnecessária a proposta de determinação formulada pela equipe de auditoria.*

12. CONCLUSÃO

12.1 *Da análise dos autos deste processo, ficou comprovado que as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria foram sanadas nos esclarecimentos prestados pelo Gerente do Projeto de Apoio à Modernização e pelo Secretário-Geral de Administração do TCU.*

12.2 *A única irregularidade que não foi sanada refere-se à inexistência de gestores designados oficialmente pela administração para os contratos de terceirização, durante parte da vigência destes, em especial do Contrato nº 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.*

12.3 *No entanto, entendo que a mesma foi justificada, conforme itens 9.3.1 e 9.3.2 dos autos, razão pela qual se propõe a não aplicação de qualquer punição aos gestores envolvidos.*

12.4 *Com relação às dificuldades levantadas pela equipe de auditoria no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de terceirização, por parte dos fiscais, há a necessidade de o tribunal aperfeiçoar os mecanismos de controle, com vistas a evitar futuras contendas judiciais provenientes de relações de subordinação criadas indevidamente na execução desses contratos.*

13. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13.1 *Pelo exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo as seguintes medidas:*

a. *determinar à Secretaria-Geral de Administração do TCU que informe nas próximas contas as medidas atualmente adotadas pela administração do Tribunal para melhorar a eficácia dos controles dos fiscais sobre os contratos de terceirização, bem como para evitar possível subordinação direta entre os empregados das empresas contratadas e a administração desta Corte.*

b. *arquivar o presente processo.”*

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em análise auditoria realizada sobre a administração do TCU envolvendo processos de licitações e contratos, em cumprimento ao Acórdão 2.113/2004-Plenário.

2. Cumpre destacar que os trabalhos levados a efeito pela 3ª Secex abrangeram os exercícios de 2003 a 2005.
3. De acordo com o Relatório precedente, a Secretaria-Geral de Administração foi instada a se manifestar sobre os achados apontados pela 3ª Secex, a seguir relacionados:
 - a) falta de controle pelo TCU dos contratos firmados no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização [PAM] do TCU;
 - b) falta de controle dos critérios de habilitação propostos pelas unidades interessadas para os procedimentos licitatórios no âmbito do PAM – TCU;
 - c) modificação do objeto do Contrato nº 85/2001, realizado entre o TCU e a empresa CTIS Informática Ltda., por intermédio de termo aditivo;
 - d) contratados exercendo funções específicas pertencentes ao cargo de Técnico de Controle Externo na especialidade Controle Externo;
 - e) inexistência de gestores designados oficialmente pela administração para os contratos de terceirização, durante parte da vigência destes, em especial do Contrato nº 12/2004 entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda.;
 - f) ineficiência de acompanhamento e fiscalização do Contrato de terceirização nº 12/2004, entre o TCU e a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda., por parte do Gestor do Contrato;
 - g) contratação de serviços de execução indireta, colocando a administração em risco de caracterizar subordinação direta dos empregados contratados por meio do Contrato nº 12/2004.
4. Pelos motivos adiante resumidos, a unidade instrutiva, com base nos esclarecimentos prestados pela Segedam, considerou inexistentes e/ou sanadas as falhas contidas em todas as alíneas, à exceção da questão apresentada na alínea “f”. Sobre essa alínea, a unidade instrutiva propôs o envio de determinação à Segedam, tendo em conta as informações obtidas junto àquela Secretaria e o longo decurso de tempo decorrido entre os trabalhos de fiscalização e a análise efetuada.
5. Quanto à alínea “a”, ficou demonstrado que a Unidade de Coordenação de Projetos do TCU mantém em arquivo todos os contratos firmados no âmbito do PAM do TCU.
6. Em relação à alínea “b”, constatou-se que existem mecanismos de controle adequados para avaliar não só os critérios de habilitação e os termos de referência elaborados pelas Unidades Técnicas do Tribunal, mas todo o processo.
7. No que se refere ao enunciado pela alínea “c”, a 3ª Secex anotou que a irregularidade caracterizada pela alteração do objeto no termo aditivo foi sanada pela abertura de novo processo licitatório.
8. Quanto à alínea “d”, a unidade instrutiva destacou que as atividades terceirizadas no contrato de terceirização nº 12/2004, objeto desta auditoria, referem-se a serviços cujo desempenho era da competência dos cargos de Técnico de Controle Externo, nível médio, e de Auxiliar de Controle Externo, nível básico, na especialidade Técnica Operacional, atualmente em extinção. Portanto, não haveria que se falar em substituição de servidores do quadro efetivo por terceirizados.
9. De acordo com a unidade instrutiva, internamente, o assunto foi regulado por esta Corte de Contas na Resolução-TCU nº 158/2003, e na Portaria nº 116/2003. O primeiro normativo extinguiu alguns cargos de Técnico de Controle Externo e autorizou a terceirização mediante ato da presidência. Por sua vez, o segundo especificou quais as atividades poderiam ser objeto de terceirização.
10. Ao confrontar a portaria nº 116/2003-TCU com o objeto do contrato nº 12/2004, a 3ª Secex concluiu que a terceirização foi revestida de plena regularidade, uma vez que todos os serviços constantes daquele contrato estão previstos na referida portaria.
11. No que tange à alínea “e”, a 3ª Secex destacou que a falha inexistente nos contratos atualmente firmados pelo Tribunal, tendo sido corrigida a falha.
12. Em relação à alínea “g”, a unidade instrutiva destacou que *“a terceirização no âmbito do tribunal cumpre à risca os normativos legais reguladores do tema e não tem apresentado problema a ponto de se questionar sua viabilidade. Muito pelo contrário, tem se mostrado muito eficaz, econômica e contribuído para o aperfeiçoamento do TCU no cumprimento de suas missões.”*

13. Por fim, quanto ao expresso na alínea “f”, a Segedam esclareceu que tem adotado providências para a melhoria da eficiência da fiscalização dos contratos de serviços terceirizados no âmbito do Tribunal, que não se restringem somente ao Contrato nº 12/2004.

14. Ainda de acordo com a Secretaria-Geral de Administração, *“já foram realizadas palestras, encontros e cursos de preparação de gestores e o assunto é tema recorrente nos debates promovidos pela Secretaria. E essas ações vêm acompanhadas de medidas mais pontuais, como, por exemplo, a retirada de vários postos de trabalho de unidades (especialmente relativos ao Contrato nº 14/2003), com vistas à redução dos riscos apontados, e o esforço, nas novas contratações, para que sejam formalizados contratos adstritos às atividades das unidades responsáveis pela fiscalização, de forma a minimizar a pulverização mencionada pela equipe de auditoria. Com essa preocupação foi elaborado o termo de referência da licitação, já em andamento, cujo objetivo é a formalização dos contratos que substituirão o Contrato nº 12/2004”*.

15. Observa-se que a unidade responsável pelos referidos contratos não se manteve inerte em relação às questões apresentadas. Em verdade, a unidade já vinha adotando medidas com a intenção de elidir as falhas, mesmo antes de tais falhas terem sido suscitadas pela equipe de auditoria.

16. Diante dessa realidade, e dado o longo intervalo de tempo decorrido desde os esclarecimentos prestados pelo Secretário-Geral de Administração à época, mais de três anos, a 3ª Secex propôs o envio de determinação à Segedam para que a unidade informasse nas próximas contas as medidas de controle atualmente adotadas pela administração do TCU para contornar as dificuldades de controle discutidas nesses autos, especificamente sobre possível subordinação direta entre os empregados da contratada e a administração desta corte.

17. Dentre as informações obtidas com os trabalhos levados a efeito pela unidade instrutiva, merece destaque a constatação de que a administração do Tribunal tem buscado desenvolver medidas com o intuito de corrigir as falhas apontadas nos presentes autos.

18. Essa constatação revela-se importante sob pelo menos um ponto de vista, principalmente: o relacionado à atitude proativa da administração do Tribunal, consubstanciada na adoção de várias medidas corretivas antes mesmo de as falhas ora identificadas terem sido apontadas pelos trabalhos de auditoria.

19. Em face dessas considerações, julgo pertinente o exame expendido pela unidade técnica, de modo que adoto os fundamentos de sua análise como razões de decidir.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de fevereiro de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 190/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.148/2005-9.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União - TCU.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 3ª Secex.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na unidade jurisdicionada “Tribunal de Contas da União”, em processos de licitações e contratos, para cumprimento do disposto no Acórdão 2.113/2004, prolatado pelo Plenário desta Corte nos autos do TC 012.684/2004-9 – Plano de Fiscalização do 1º Semestre/2005, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado do dia 15/12/2004;

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

9.1. determinar à Secretaria-Geral de Administração do TCU que informe nas próximas contas da unidade jurisdicionada as medidas atualmente adotadas pela administração do Tribunal para melhorar a eficácia dos controles dos fiscais sobre os contratos de terceirização, bem como para evitar possível subordinação direta entre os empregados das empresas contratadas e a administração desta Corte;

9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno junto ao TCU que se manifeste conclusivamente nas próximas contas da Secretaria-Geral de Administração do TCU acerca do cumprimento da medida apontada no item 9.1 supra;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 4/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/2/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0190-04/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

VALMIR CAMPELO
na Presidência

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral