

<b>PROCESSO Nº:</b>	RLA-13/00533177
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
<b>RESPONSÁVEIS:</b>	Luiz Roberto Herbst - Presidente Cesar Filomeno Fontes – ex-Presidente Salomão Ribas Junior- ex-Presidente
<b>ASSUNTO:</b>	Auditoria Operacional para avaliar o Sistema de Compras, as compras sustentáveis e o privilégio às micro e pequenas empresas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
<b>RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO:</b>	DAE - 031/2015 - Instrução Plenária

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional para avaliar o Sistema de Compras, as compras sustentáveis e o privilégio às micro e pequenas empresas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com abrangência nos anos de 2012 e 2013 (até 30/06), em atenção à solicitação da Diretoria Geral de Controle Externo, de 20/05/13 (fl. 03), com base no memorando Memo. DGPA nº 36/2013 de 13/05/13 (fl. 04).

O planejamento da auditoria, consolidado no Relatório de Planejamento (fls. 109-17), contemplou dados do sistema de compras utilizado por este Tribunal de Contas, as particularidades das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios e informações sucintas sobre compras públicas sustentáveis, além da legislação específica sobre cada tópico. Apresentou, ainda, informações sobre os processos licitatórios concluídos por este Tribunal nos anos de 2012 e 2013, as despesas realizadas com as aquisições de materiais e serviços neste período, a metodologia utilizada na fase de planejamento, além da proposta de execução da auditoria, com o objetivo, as questões de auditoria, a metodologia a ser utilizada na execução da auditoria, a equipe de auditoria, o prazo e os custos para a realização deste trabalho.

No planejamento da auditoria elaborou-se, também, um estudo sobre compras públicas sustentáveis (fls. 118-28v), que contemplou conceito, histórico no Brasil, legislação específica, licitações sustentáveis e a Administração Pública como agente promotor.

A auditoria operacional iniciou em 14 de junho com o planejamento e findou em 16 de setembro de 2013, quando foi concluído o relatório de auditoria. A execução ocorreu de 05 a 16 de agosto de 2013.

Os achados de auditoria foram descritos detalhadamente no Relatório de Instrução Despacho DAE nº 23/2013 (fls. 341 a 379v), que foi encaminhado em Audiência ao

Gestor Sr. Luiz Roberto Herbst, Presidente do Tribunal de Contas, por meio do Ofício nº 4.931/15, de 14/04/15 (fl. 381) para apresentar comentários ou justificativas acerca das constatações apuradas.

Em resposta, após concessão da solicitação de prorrogação de prazo (fl. 382), o Presidente do Tribunal de Contas de SC, em exercício, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, encaminhou, por meio do Ofício TC/GAP nº 9359/2015, de 15/06/2015, informações e documentos para atendimento da audiência remetida, referente ao presente processo (fls. 383 a 401), que foram considerados neste Relatório.

### **Visão Geral do Auditado**

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE) foi criado pela Lei Estadual nº 1.366 de 04 de novembro de 1955, quando então estabeleceu sua jurisdição e suas atribuições. Auxilia a Assembléia Legislativa do Estado e as câmaras municipais no exercício do controle externo. Como órgão técnico autônomo e independente, de natureza administrativa, não tem subordinação hierárquica ou administrativa ao executivo, ao legislativo e ao judiciário. Sua Lei Orgânica é a Lei Complementar nº 202/2000 e seu Regimento Interno foi instituído pela Resolução nº TC 06/2001.

O TCE de Santa Catarina é integrado por sete Conselheiros e atua como órgão colegiado. Tem sede em Florianópolis (SC), jurisdição em todo o Estado e quadro próprio de pessoal.

### **Estrutura de compras e materiais do TCE**

A Resolução N. TC-11/2002, que dispõe sobre a estrutura e as competências dos órgãos auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no art. 11 da Resolução N. TC-11/2002, estabelece à Diretoria de Administração e Finanças (DAF) a finalidade de gerenciar as atividades e os recursos administrativos com vistas a prestar o apoio necessário ao funcionamento do Tribunal.

A DAF, subordinada à Diretoria-Geral de Planejamento e Administração (DGPA), que por sua vez é subordinada diretamente à Presidência do TCE/SC, está subdividida nos seguintes departamentos: Recursos Humanos; Licitações e Contratos; Finanças; Contabilidade e Execução Orçamentária; Infraestrutura; e Almoxarifado e Patrimônio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fonte: organograma constante no *site* do TCE/SC: <http://www.tce.sc.gov.br/web/>, acesso em 05/11/13.

Compete a DAF, nos termos do art. 12 da Resolução N. TC-11/2002, no que se refere à Licitação e Contratações e, Materiais:

- I – administrar recursos materiais e humanos, orçamentários, financeiros e patrimoniais, de acordo com as leis e normas aplicáveis;  
(...)
- XIII - planejar, organizar, dirigir, executar e controlar os processos de aquisição, conservação, guarda, distribuição e movimentação de bens patrimoniais e de consumo, assim como os de inventário e alienação, no âmbito do Tribunal;
- XIV - planejar, organizar e acompanhar, junto às Comissões de Licitação e de Contratos, a realização de procedimentos licitatórios para contratação de obras, serviços e fornecimento de material e equipamentos;
- XV - formalizar, providenciar a publicação e controlar a execução dos contratos administrativos firmados pelo Tribunal;  
(...)
- XVIII – exarar parecer em recurso interposto contra procedimento licitatório realizado pelo Tribunal  
(...)

O Departamento de Licitação e Contratos (DELIC) possui atualmente em sua estrutura a Divisão de Contratos (DICO) e nove servidores para desempenhar suas competências. O Departamento de Almojarifado e Patrimônio (DEAP) atualmente não possui divisões e seis servidores desempenham as atividades inerentes à sua competência.

### **Sistema Informatizado de compras**

A gestão de aquisição de bens e serviços do Tribunal de Contas vem sendo operacionalizada por meio do sistema de informações integradas de Gestão Administrativa “AtendeNet” que contempla os módulos de Licitação e Contratos; Compras; Materiais e Patrimônio; e Frotas.

O atual sistema de informações integradas de gestão administrativa foi locado por meio do Contrato nº 103/2012, firmado com a empresa IPM Informática Ltda., em 12/12/12. O referido contrato decorreu do Pregão Presencial nº 42/2012 de 08/11/12 (Processo nº ADM 12/80328395), homologado em 14/12/12, no valor de R\$ 71.750,00.

### **Processos Licitatórios do TCE**

A DAF apresentou os processos licitatórios realizados nos anos de 2012 e 2013 (até 30/06/13), totalizando 201 e 41 atos, respectivamente, conforme destaque a seguir:

**Quadro 1** - Consolidação dos processos licitatórios realizados em 2012

<b>Tipo de processo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor R\$</b>
Aditivos	43	723.780,31
Contratos	69	4.688.534,37
Convites	14	416.092,52
Dispensa de Licitação	06	257.950,25
Inexigibilidade de Licitação	15	311.894,53
Pregão Presencial	44	3.762.496,18

<b>Tipo de processo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor R\$</b>
Tomada de Preço	03	224.759,46
Termo de Rescisão do Contrato	02	0,00
Termo de Re-Ratificação ao Contrato	05	172.060,41

**Fonte:** Departamento de Licitações e Contratos/DAF

**Quadro 2 - Consolidação dos processos licitatórios realizados até 30/06/2013**

<b>Tipo de processo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor R\$</b>
Aditivos	10	14.057,48
Contratos	11	2.635.200,96
Convites	02	125.660,00
Dispensa de Licitação	05	2.589.312,72
Inexigibilidade de Licitação	05	156.738,40
Pregão Presencial	05	245.428,24
Termo de Re-Ratificação ao Contrato	03	0,00

**Fonte:** Departamento de Licitações e Contratos/DAF

Destaca-se que de 44 pregões presenciais realizados em 2012, 05 foram desertos, 02 revogados e 02 fracassados e todos os 05 pregões presenciais realizados até 30/06/13 foram válidos.

Registra-se, ainda, que dentre os processos licitatórios encontram-se contratações de serviços e produtos permanentes para o prédio novo do TCE/SC, situação atípica que influenciou na quantidade e valores contratados nos anos de 2012 e 2013.

## **Visão Geral da Auditoria**

### **Objetivo**

A auditoria teve como objetivo avaliar o Sistema de Compras, as compras sustentáveis e o privilégio destacado às micro e pequenas empresas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Para atingir o objetivo foram elaboradas três questões de auditoria:

1ª. O TCE/SC vem implementando ações de promoção de compras sustentáveis?

2ª. O TCE/SC vem implementando ações de privilégio às micro e pequenas empresas?

3ª. Os procedimentos do sistema de compras do TCE/SC garantem o seu devido funcionamento?

### Metodologia e Técnica Aplicadas

A metodologia e as técnicas utilizadas para a execução da auditoria compreenderam: solicitação, disponibilização e análise de documentos e informações; entrevistas com usuários do sistema e técnico disponibilizado para dar suporte ao sistema informatizado de compras no TCE/SC; demonstração do sistema informatizado de compras; consulta e emissão de relatórios ao sistema informatizado de compras; consulta a legislação, normatizações e doutrinas na internet; consulta aos guias públicos sustentáveis disponíveis na internet; consulta à lista de produtos sustentáveis adquiridos pelo Governo Federal desde 2010.

### Volume de recursos fiscalizados

Para a identificação do volume dos recursos fiscalizados nesta auditoria considerou-se as despesas com compras de materiais e serviços (licitadas e diretas) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nos anos de 2012 e 2013 (até 30/06/13) que totalizaram R\$ 3.805.802,64 e R\$ 869.714,13, respectivamente, resultando em R\$ 4.675.516,77.

**Quadro 3** - Despesas com compras do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Ano	Materiais			Serviços			TOTAL
	Licitações	Compras Diretas	Total	Licitações	Compras Diretas	Total	
2012	2.775.276,12	342.944,90	3.118.221,02	369.674,00	371.907,62	687.581,62	3.805.802,64
2013*	263.682,36	188.569,85	452.252,21	278.674,26	138.787,66	417.461,92	869.714,13
<b>Total</b>							<b>4.675.516,77</b>

Fonte: DAF - TCE/SC

\*Até junho 2013

Registra-se que as despesas de adiantamentos não foram consideradas para estes cálculos.

## 2. ANÁLISE

As situações encontradas que poderão resultar em determinações e recomendações foram descritas na Matriz de Achados (fls.338-40), documento que serviu de base para a elaboração do Relatório.

### 2.1 AÇÕES DE COMPRAS SUSTENTÁVEIS ADOTADAS PELO TCE/SC SÃO INCIPIENTES

### **2.1.1 Compras sustentáveis no Brasil**

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) tem como um de seus objetivos à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º). Para isso, deve se pautar por uma ação governamental que privilegie a manutenção do equilíbrio ecológico e considere o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Neste sentido, a Constituição Federal brasileira, principalmente com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, que incluiu o inciso VI ao art. 60, autoriza o tratamento diferenciado para produtos e serviços sustentáveis e apresenta como princípios a livre concorrência e a defesa do meio ambiente (art. 170). Complementa, assegurando que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, colocando ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações (art. 225).

Além disso, a Lei nº 8.666/93, modificada pela Lei nº 12.349/2010, inseriu em seu art. 3º o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações públicas, ou seja, a Administração Pública indica a necessidade de implementar este princípio nas suas compras governamentais.

O Decreto Federal nº 7.746/2012 editado para regulamentar o art. 3º da Lei 8.666/93, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, define em seu artigo 4º como diretrizes de sustentabilidade:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Neste sentido, surgiram algumas leis federais específicas para produtos e serviços sustentáveis. A Lei nº 9.433/1997, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, define como objetivos a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de se assegurar à atual e às futuras

gerações a necessária disponibilidade de água, já que esse é um recurso natural limitado (art. 2º).

A Lei nº 10.295/2001, conhecida como Lei da Eficiência Energética, apregoa a alocação eficiente dos recursos energéticos e também a preservação do meio ambiente (art. 1º), além de determinar, em seu art. 4º, que cabe ao Poder Executivo desenvolver mecanismos capazes de promover a eficiência energética nas edificações construídas no país.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) estabelece critérios de preferência nas licitações para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (Art. 6º, inciso XII).

A Lei nº 12.305/2010, retomada, em seu art. 7º determina que se dê prioridade nas aquisições públicas governamentais para produtos reciclados e recicláveis, bem como o dever de considerar critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente aceitáveis.

Destaca-se, ainda, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 3º da Lei nº 8666/93. Em seu art. 4º contém avanços acerca de critérios mínimos de sustentabilidade na construção de prédios públicos. O art. 5º destaca critérios de sustentabilidade ambiental para a aquisição de bens que os órgãos e entidades federais poderão exigir, como: bens constituídos por material reciclado, atóxico e biodegradável; bens, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e bens que não contenham substâncias perigosas em concentração elevada como mercúrio chumbo, cromo hexavalente, cádmio, bifenil-polibromados e éteres difenil-polibromados.

Para alcançar essa sustentabilidade é necessária a operacionalização de mudanças comportamentais por parte da sociedade e principalmente pelo Estado, que desempenha um papel fundamental, como indutor de mudanças para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento.

A Administração Pública, órgãos e pessoas jurídicas que executam a atividade administrativa com fim no bem comum, atuam como grande comprador de bens e serviços, o que contribui para o alcance da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

O Estado tem o poder de regular e efetivar mudanças na economia em prol do meio ambiente, inserindo e cobrando por parte dos produtores e fornecedores a adoção de uma produção econômica e ecoeficiente em seus procedimentos de compras e contratações públicas.

Neste contexto, destaca-se o potencial de compra dos órgãos públicos, conforme matéria<sup>2</sup> sobre o governo federal.

As compras sustentáveis realizadas pelo governo federal tiveram um crescimento de 194% na comparação dos nove meses de 2012 com o mesmo período de 2011. Neste ano, foram adquiridos cerca de R\$ 25,8 milhões em bens e serviços que levam em consideração critérios ambientais, sociais e econômicos em todas as etapas do seu ciclo de produção. As informações foram extraídas pelo Ministério do Planejamento (MP) do portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) nesta quinta-feira, 25, e contemplam dados de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

Ainda sobre compras sustentáveis do governo federal, apresenta-se a seguinte matéria<sup>3</sup>:

As compras públicas sustentáveis tiveram um crescimento de 219% no primeiro semestre, quando comparadas ao mesmo período do ano passado. Neste ano, estas compras movimentaram R\$ 18,3 milhões contra os R\$ 5,73 milhões de 2011. As informações foram extraídas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e contemplam informações de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

O pregão eletrônico foi a modalidade de licitação mais utilizada pela administração pública federal para adquirir bens e serviços sustentáveis. Em 2012, essa modalidade respondeu por 99,9% destas aquisições. Por meio do pregão, foram movimentados R\$ 18,29 milhões. Entre os produtos sustentáveis mais adquiridos estão os equipamentos de informática, como computadores de mesa, que representaram 55% das compras, cerca de R\$ 10,1 milhões. Os computadores portáteis também tiveram uma grande representatividade, com 15%.

Salienta-se, também, que o governo federal já adotou um catálogo de cerca de 780 produtos sustentáveis, o qual vem sendo atualizado frequentemente<sup>4</sup>, sendo que de 2010 até 2012, já foram realizadas 1490 licitações para objetos classificados como sustentáveis<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/compras-sustentaveis-tem-crescimento-de-194-ate-setembro-de-2012>, retirado em 26/08/2013.

<sup>3</sup> <http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31370&sid=16>, retirado em 26/08/2013.

<sup>4</sup> <http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat2.asp?nomeitem=&chkSustentavel=S&indItemSustentavel=S&msg=>, acesso em 26/08/2013.

<sup>5</sup> [http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados\\_e\\_dados\\_estatisticos\\_sustentaveis](http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/resultados_e_dados_estatisticos_sustentaveis), retirado em 26/08/2012.



## 2.1.2 Compras sustentáveis no Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina está iniciando a aquisição de produtos com critérios de sustentabilidade, deste modo, precisa estar preparado para operacionalizar estas mudanças e efetivar as respectivas contratações.

### 2.1.2.1 Inexistência de normatização para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para aquisição de bens e contratação de serviços e de obras com características sustentáveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em desacordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93

Norma técnica (ou padrão) é o documento que estabelece regras e diretrizes sobre determinada atividade, ou seja, normatizar é regular algo por meio de normas. A normalização está presente em diversas áreas como meio de dar maior credibilidade ao que está sendo realizado, além da qualidade, segurança e economia geradas pelo seu uso. As normas na administração aceleram as decisões e dão soluções rápidas e seguras para problemas e dúvidas frequentes.

O Tribunal de Contas do Estado ainda não definiu uma política própria para promoção do desenvolvimento sustentável, estabelecendo como prioridade a aquisição de produtos sustentáveis, em sintonia com os arts. 170, VI, e 225 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 8.666/93, conforme demonstra o Memorando nº DELC 022/2013, de 05/08/2013, item 1 (fl. 138).

Com a instituição de uma normatização para disciplinar a prática de aquisições sustentáveis no TCE/SC, o órgão busca atender às diretrizes e os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, o princípio da livre concorrência e a defesa do meio ambiente, além da promoção do desenvolvimento nacional sustentável em licitações públicas, reduzindo o desperdício e colaborando assim, com a conservação de recursos naturais e do meio ambiente.

Ressalta-se que o Governo Federal, por meio da Instrução Normativa nº 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu princípios, critérios e padrões de procedimentos para o desenvolvimento sustentável ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No âmbito de Santa Catarina, destaque-se o art. 25 da Lei nº 14.829/2009, em que nas licitações para aquisição de produtos e serviços pelos órgãos e entidades da administração

pública direta e indireta do Estado devem, no que couber, incluir critérios ambientais que atendam às diretrizes e objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina.

Desta forma, para a aquisição de produtos com critérios de sustentabilidade, cabe a este Tribunal a necessidade de:

- Instituir normatização/regulamentação para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para aquisição de bens e contratação de serviços e de obras com características sustentáveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Apresenta-se como sugestão uma “minuta de Resolução” (apensa), que estabelece práticas e critérios destinados a defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações de bens, serviços e obras no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Esta minuta de Resolução contempla a política, a orientação de como implementar os critérios no instrumento convocatório e no contrato, e, por último, a forma de divulgação de suas ações.

### **Comentários do Gestor**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), por meio da assessoria da Presidência, manifestou-se no seguinte sentido (item 1, fl. 384):

O Corpo Instrutivo apontou em seu relatório, a necessidade de instituir normatização/regulamentação para a aquisição de produtos com critérios de sustentabilidade. Neste ponto, compete esclarecer que atualmente a matéria encontra-se regulamentada por meio da **Resolução n. TC 0090/2014**, publicada no DOTC-e nº 1465, de 14/05/2014 (Processo PNO 14/00225385) que "dispõe sobre práticas e critérios destinados a defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações de bens, serviços e obras, no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina"

### **Análise dos comentários do Gestor**

Em síntese, informou o TCE/SC que a matéria foi regulamentada por meio da Resolução n. TC 0090/2014, publicada no DOTC-e n. 1465 de 14/05/2014.

A referida Resolução, aprovada em estrita conformidade com a proposta de resolução sugerida e anexada ao Relatório de Instrução Despacho nº 23/2013, tem por objetivo estabelecer normas e critérios sustentáveis a serem adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de SC em suas licitações e contratações.

Importante destacar, entretanto, que a aprovação e a normatização de critérios e práticas objetivando a realização de contratações sustentáveis devem ser consideradas como o primeiro passo para realização de licitações e contratos voltados ao atendimento dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, da defesa do meio ambiente, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da redução de desperdício e da conservação de recursos naturais e do meio ambiente, no âmbito do TCE/SC.

A implementação de nova metodologia, de sua parte, carece de estabelecimento de prazos, bem como, de novos procedimentos, treinamentos e rotinas capazes de orientar os responsáveis na realização de licitações e contratos em conformidade com as práticas e critérios estabelecidos e de conscientizar e motivar os usuários internos de bens e serviços com características sustentáveis.

Diante do exposto, considerando-se que a matéria está regulamentada no âmbito do Tribunal de Contas, entende-se que a situação encontrada foi regularizada, entretanto, permanece a necessidade de definição de política institucional voltada à promoção do desenvolvimento sustentável com a priorização de aquisição e contratação de produtos, serviços e obras com características que eliminem ou diminuam impactos negativos ao meio ambiente, em sintonia com os arts. 170, VI, e 225 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

#### **2.1.2.2 Ausência de capacitação de servidores do Departamento de Licitações e Contratos do TCE/SC para realizar, diagnosticar e implementar ações de compras sustentáveis, bem como deficiência de ações voltadas à motivação e conscientização dos servidores para utilização de produtos com características sustentáveis**

A capacitação do servidor é necessária para tornar o profissional habilitado para desempenhar sua função. O aprimoramento constante e a aprendizagem de novos conhecimentos são importantes para que se possa buscar mais eficiência e eficácia na utilização dos recursos e na prestação dos serviços.

Neste sentido, a qualificação dos profissionais para implantar e adotar práticas de compras sustentáveis no Tribunal de Contas é fundamental, pois trata de um tema novo e complexo, que envolve legislação específica, planejamento, levantamento de produtos e fornecedores, elaboração de editais sustentáveis etc.

Constatou-se que os servidores do Departamento de Licitações e Contratos (DELC) do TCE/SC ainda não participaram de capacitação sobre compras públicas

sustentáveis, conforme item 03 do Memorando Memo N° DELC 022/2013 de 05/08/13 (fl.138).

A capacitação dos servidores que atuam nas áreas de aquisições e contratações do TCE/SC irá contribuir para o sucesso da efetiva implementação das novas normas que objetivam fortalecer o desenvolvimento sustentável e a transição para uma prática verde no TCE/SC.

Além dos funcionários dos departamentos envolvidos diretamente com a realização das compras do TCE/SC, faz-se necessária a conscientização de todos os servidores para a solicitação e utilização de produtos com características sustentáveis.

Criar a consciência e sensibilização da responsabilidade socioambiental nos servidores públicos para a implantação de políticas voltadas à adoção de compras sustentáveis e à prática de consumo sustentável, com reflexos na mudança de hábitos, comportamentos e padrões de consumos é requisito para a criação de uma nova cultura institucional de sustentabilidade. É um grande desafio e ao mesmo tempo fundamental para o seu sucesso.

O TCE/SC vem realizando anualmente a Semana do Meio Ambiente, em comemoração ao dia mundial do meio ambiente (05 de junho), na qual são realizadas atividades para os seus servidores e convidados que incluem na programação palestras e oficinas sobre licitações e contratações públicas sustentáveis. Possui, ainda, a Comissão Gestora da Agenda Ambiental, responsável pela implementação de ações de melhoria do desempenho socioambiental deste Tribunal, instituída pela Portaria n° TC 0294/2013, de 22/05/13, além de estar aderindo ao Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), do Ministério do Meio Ambiente, que tem por objetivo promover a internalização dos princípios de sustentabilidade socioambiental nos órgãos e entidades públicas.

Contudo, a criação da cultura institucional de sustentabilidade requer contínuo movimento de conscientização para o engajamento dos funcionários a fim de minimizar as restrições às práticas e ao uso dos produtos sustentáveis adquiridos pelo TCE/SC, principalmente quando da adoção específica de ações e da instituição da política de sustentabilidade própria deste órgão. Além da apresentação dos resultados dela advindos.

Neste sentido, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

- Promover a capacitação dos servidores do Departamento de Licitações e Contratos do TCE/SC para realizar, diagnosticar e implementar compras públicas sustentáveis;
- Ampliar ações voltadas à motivação e conscientização dos servidores do TCE/SC para solicitação e utilização de produtos com características

sustentáveis, principalmente quando da adoção específica de ações e da instituição da política de sustentabilidade própria deste órgão.

Procedeu-se uma pesquisa de cursos ofertados no mercado sobre compras públicas sustentáveis, os quais seguem em apenso como sugestão.

### **Comentários do Gestor**

O Tribunal de Contas de SC manifestou-se no seguinte sentido (itens 2 e 5, fls.384v-386):

Em seu relatório de instrução, a equipe técnica constatou que os servidores que atuam nas áreas de aquisições e contratações do TCE/SC ainda não haviam participado de capacitação sobre compras públicas sustentáveis, muito embora, segundo entendem, a capacitação iria contribuir para o sucesso da efetiva implementação das novas normas que objetivam fortalecer o desenvolvimento sustentável e a transição para uma prática verde nesta Casa.

Assim diante da constatação e da importância do tema, considerando se tratar de demanda atrelada às finalidades específicas do Instituto de Contas - ICON, será encaminhada proposta que contemple a realização de cursos de capacitação no Plano de Ação para o exercício de 2016. Contudo, não está afastada a possibilidade de participação de servidores em cursos externos visando dirimir necessidades mais urgentes, considerando a pesquisa de cursos ofertados no mercado sobre compras sustentáveis, que seguiu apensa ao relatório, como sugestão da auditoria.

### **Análise dos comentários do Gestor**

Quanto à necessidade de capacitação dos servidores do Departamento de Licitações e Contratos do TCE/SC para a realização, diagnóstico e implementação de compras públicas sustentáveis, informou o TCE/SC que será encaminhada proposta ao Instituto de Contas – ICON para que contemple a realização de cursos de capacitação no Plano de Ação para o exercício de 2016, assim como, poderá ser oportunizada a participação de servidores em cursos externos para dirimir necessidades mais urgentes.

Diante do exposto, considerando-se que os responsáveis pela execução de processos licitatórios e contratações no TCE/SC ainda não estão devidamente capacitados para a realização de licitações e contratações públicas sustentáveis, entende-se que permanece a necessidade de levantamento de carências relativas à capacitação dos servidores envolvidos, bem como de definição de prazos, eventos e cursos capazes de corrigir a situação constatada. Assim, a manifestação do Gestor não destitui o achado de auditoria, desta forma, se mantém a situação encontrada, com a apresentação de Plano de Ação para verificação em futuro processo de monitoramento.

Ressalte-se que a futura baixa da responsabilidade pela realização da capacitação perpassa pela efetiva implementação e ampliação das práticas aprovadas na Resolução nº 90/2014.

No que pertine à ampliação de ações visando à motivação e à conscientização dos servidores para a utilização de produtos e serviços com características sustentáveis, o TCE/SC manifestou-se no item 2.1.2.5 deste relatório, concluindo que o gestor não trouxe nada de novo além do já constante no Relatório DAE nº 23/2013, assim manteve-se a situação encontrada.

### **2.1.2.3 Baixa adesão de produtos que atendam critérios de sustentabilidade em desacordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93**

A existência de fornecedores e a oferta de produtos que atendam critérios de sustentabilidade é assunto que gera dúvidas na implantação de compras sustentáveis em um órgão.

Para dirimir esta dúvida buscou-se levantar na *internet* a existência de produtos com características sustentáveis similares aos utilizados atualmente pelo TCE/SC. Constatou-se que o Governo Federal vem comprando produtos sustentáveis desde 2010 e, desde então, através do seu Portal de compras Comprasnet, mantém atualizado um catálogo com 780 produtos sustentáveis<sup>6</sup>, o qual vem sendo atualizado frequentemente.

O TCE/SC adquiriu 944 produtos diferentes em 2013, conforme o cadastro de produtos adquiridos constante no sistema de informações integradas de Gestão Administrativa (sistema AtendeNet). O TCE/SC não possui em cadastro específico de produtos sustentáveis, porém, de acordo com documentos fornecidos pelo Departamento de Licitação e Contratos (DELIC), que incluem autorizações de fornecimentos e serviços (fls. 247-55), foram adquiridos em 2013 (até 30/06/13) seis tipos de produtos e serviços sustentáveis:

- Envelope saco papel reciclado 120g. com 200 x 280 mm;
- Envelope saco papel reciclado 120g. com 162 x 229 mm;
- Cartão papel reciclado 120g. com 105 x 155 mm;
- Blocos papel reciclado A4 75 g;

---

<sup>6</sup><http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat2.asp?nomeitem=&chkSustentavel=S&inditemSustentavel=S&msg=>, acesso em 26/08/2013.

- Crachá credencial papel reciclado 180g. tamanho 9,5 x 14,2;
- Serviço de lavagem de veículos “higienização ecológica” completa.

Os seis produtos adquiridos em 2013 representaram 0,6% do total dos 944 produtos adquiridos pelo TCE/SC, ou seja, realizou-se a compra de poucos produtos sustentáveis em 2013.

Registra-se que o TCE/SC adquiriu em 2012, além de quatro dos produtos citados acima, o papel para impressão formato A4 – 210 x 297 mm, produzido com fibras renováveis e recicladas.

Para verificar a possibilidade de o TCE/SC adquirir outros tipos de produtos sustentáveis existentes no mercado, comparou-se a relação de produtos adquiridos pelo TCE em 2012 e 2013 com a relação de produtos sustentáveis do Comprasnet, ou seja, o catálogo de produtos sustentáveis utilizado pelo Governo Federal.

Nesse sentido, do total de 944 produtos adquiridos pelo TCE/SC em 2013, concluiu-se que 71 produtos poderiam ter a descrição do objeto mais sustentável (PT 2, fls. 301-4), demonstrando um potencial de aumento nas compras sustentáveis do TCE/SC de 0,6% para 7,5%. Inicialmente pode não ser representativo, mas é quase 12 vezes superior.

Uma das formas mais efetivas para a implementação de medidas de defesa ao meio ambiente é por meio de licitações e contratações públicas, quando, a Administração Pública, ao exigir da empresa que pretende com ela contratar que atenda critérios mínimos de sustentabilidade ambiental na fabricação ou comercialização de seus produtos ou na prestação de seus serviços.

Desta forma, para auxiliar e orientar os servidores que executam as atividades de compras no TCE/SC, recomenda-se a utilização de um guia ou manual de aquisições sustentáveis, principalmente para inserir critérios sustentáveis nos processos licitatórios.

Um guia de produtos sustentáveis tem por objetivo agrupar, num único documento, informações legais mais relevantes, do ponto de vista ambiental, sobre objetos que fazem parte do dia-a-dia das licitações e contratações e de impacto relevante no meio ambiente, a fim de estimular boas práticas, seja na fase de fabricação, de utilização ou de descarte, capazes de diminuir ou anular o impacto ambiental inerente a cada objeto e de assegurar o cumprimento da legislação vigente.

Além disso, a partir do momento em que se inicia um processo de implementação de compras sustentáveis, é recomendável se ter um marco inicial, para acompanhar as ações e os resultados destas medidas, inclusive sobre os custos.

De acordo com o Guia de Compras Públicas Sustentáveis do Governo de São Paulo<sup>7</sup>, é comum que o produto sustentável seja um pouco mais caro do que a alternativa convencional, porque o preço normalmente inclui compensações pelas novas tecnologias e design, e para muitos produtos as economias de escala ainda não foram alcançadas. Porém, para o comprador, o custo real de um produto é mais do que simplesmente o preço de compra pago por ele. Os custos durante todo o ciclo de vida do produto devem ser levados em conta: os de compra, de uso, de manutenção e de disposição do produto, bem como a utilização de um descarte como matéria-prima para a produção de um novo produto.

Ou seja, para cada produto ou serviço sustentável adquirido deve-se levantar e acompanhar o custo do seu ciclo de vida, por meio de indicadores.

Para tanto, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

- Elaborar e adotar banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com especificação técnica sustentável e possíveis fornecedores;
- Elaborar e adotar guia de compras públicas sustentáveis de orientação para as aquisições de produtos e serviços pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Atualizar periodicamente o banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição e o guia de compras públicas sustentáveis adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Medir e acompanhar os resultados da implementação de medidas sustentáveis (produção de indicadores) no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Apresenta-se como sugestão uma relação de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo TCE/SC (apensa), obtidos da comparação entre os produtos adquiridos pelo TCE/SC em 2012 e 2013 com a relação de produtos sustentáveis utilizado pelo Governo Federal, conforme o Portal Comprasnet. Também, apresenta-se como sugestão, um guia prático de compras públicas sustentáveis (apenso) com alguns produtos adquiridos pelo TCE/SC, identificando a legislação aplicável a cada produto e exigências que devem constar no edital, no termo de referência e no contrato.

### **Comentários do Gestor**

---

<sup>7</sup> Fonte: [www.cqgp.sp.gov.br/gt.../Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt.../Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf), acesso em 05/09/13.



O Tribunal de Contas de SC, por meio de sua assessoria, manifestou-se no seguinte sentido (item 3, fls.384v/385):

**3. Ausência de banco de dados de produtos sustentáveis; ausência de guia de compras públicas sustentáveis; ausência de indicadores de aquisição sustentável** (Itens 3.1.4, 3.1.5 e 3.1.6 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

No que se refere a estes itens, as ações já foram contempladas na Resolução N. TC 0090/2014, notadamente em seu art. 10, onde dispõe que o Tribunal de Contas elaborará e manterá um cadastro de bens com requisitos sustentáveis e um guia prático de orientação para a realização de licitações e contratações sustentáveis; e, ainda, no art. 13, que aprovou o "Guia de Compras Sustentáveis do Tribunal de Contas de Santa Catarina", parte integrante da Resolução.

Com o intuito de desenvolver ações, em especial, avaliar e sugerir políticas de sustentabilidade, bem como apresentar as demandas sobre as estruturas, metodologias, rotinas e regras que devam ser utilizadas, o Tribunal de Contas por meio da Portaria TC 0294/2013, instituiu uma Comissão Gestora da Agenda Ambiental.

Todavia, os trabalhos da referida Comissão ainda estão em fase de implementação e serão objeto de acompanhamento e avaliação por esta Presidência.

### **Análise dos comentários do Gestor**

No que se refere à elaboração e adoção de banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo TCE/SC com especificação técnica e possíveis fornecedores, elaboração e adoção de guia de compras públicas sustentáveis, atualização periódica de banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição e do guia de compras públicas sustentáveis restou informado que as referidas ações já foram contempladas na Resolução nº TC 0090/2014.

O TCE/SC informou que no art. 13 da supracitada Resolução foi aprovado o Guia de Compras Sustentáveis do TCE/SC. Nos termos do art. 13 da Resolução nº TC 0090/2014, o Guia de Compras foi aprovado e é parte integrante da Resolução.

Art. 13. Fica aprovado o “Guia de Compras Sustentáveis do Tribunal de Contas de Santa Catarina”, parte integrante desta Resolução

Ressalta-se que o Guia foi aprovado nos exatos termos da minuta sugerida no Relatório de Instrução Despacho DAE nº 023/2013. O referido documento, entretanto, era apenas exemplificativo, uma sugestão de modelo de guia prático de compras públicas sustentáveis com alguns produtos adquiridos pelo TCE/SC, identificando a legislação aplicável a cada produto e exigências que devem constar no edital, no termo de referência e no contrato. Portanto, pelo Guia ter sido aprovado pelo TCE/SC (sem alteração) está sendo considerado como elaborado, porém precisa ser revisado, atualizado, incrementado e adotado pelos responsáveis da área de compras do TCE/SC. Entendendo-se “adotado” como: utilizado, aplicado, colocado em prática; que se está fazendo uso.

Em relação à elaboração e adoção de um banco de dados de produtos sustentáveis, o TCE/SC informou que esta ação foi contemplada com o art. 10 da Resolução nº TC 0090/2014 quando dispõe que o Tribunal de Contas elaborará e manterá um cadastro de bens com requisitos sustentáveis.

Art. 10. O Tribunal de Contas elaborará e manterá atualizado um cadastro de bens com requisitos sustentáveis e um guia prático de orientação para realização de licitações e contratações sustentáveis.

O Relatório de Instrução Despacho DAE nº 23/2013 apresentou uma relação de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo TCE/SC, obtidos da comparação entre os produtos adquiridos pelo TCE/SC em 2012 e 2013 e a relação de produtos sustentáveis utilizado pelo Governo Federal, conforme o Portal Comprasnet, porém o Gestor não se manifestou sobre a sua utilização, nem se elaborou e está mantendo um cadastro de bens sustentáveis, informou somente que as ações foram contempladas na Resolução nº TC 0090/2014.

Complementando suas considerações, o TCE destacou que instituiu por meio da Portaria nº 0294/2013 a Comissão Gestora da Agenda Ambiental com o objetivo de avaliar e sugerir políticas de sustentabilidade bem como apresentar demandas, estruturas, metodologias, rotinas e regras que devem ser utilizadas no âmbito do TCE/SC.

Extrai-se do art. 1º da referida resolução que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o Grupo de Trabalho de Gestão Ambiental foi criado com o objetivo específico de melhorar o desempenho socioambiental, com controle e redução dos impactos ambientais pelo desenvolvimento e aplicação de ações estruturadas dentro de um planejamento ambiental. Portanto, para que as ações sugeridas, resultantes da auditoria, sejam implementadas estas devem estar em consonância com os objetivos do Grupo de Trabalho de Gestão Ambiental e constar em seu planejamento.

No que trata da medição e acompanhamento de resultados da implementação de medidas sustentáveis (produção de indicadores) no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, não houve manifestação por parte do gestor.

Disso, no que se refere às ações de implementação de compras sustentáveis no âmbito do TCE/SC, importa lembrar, como já tratado no item 2.1.2.1 deste Relatório de Instrução, que a aprovação da Resolução nº TC 0090/2014 pode ser considerada o ponto de partida para a implementação de políticas, procedimentos, treinamentos e rotinas capazes de tornar viável a realização de licitações e contratos com características sustentáveis.

Assim, o banco de dados de bens com requisitos sustentáveis e o guia prático de orientação para a realização de licitações e contratações sustentáveis precisam ser revisados,

periodicamente atualizados e utilizados na prática para que atinjam seus objetivos. Pois, as implementações das medidas sugeridas pela equipe de auditoria, apresentadas e comentadas pelo Gestor, têm como objetivo principal aumentar a adesão de produtos que atendam critérios de sustentabilidade, em atendimento ao art. 3º da Lei nº 8.666/93, o que será verificado após a apresentação de um Plano de Ação e futuro monitoramento.

Diante do exposto, entende-se que as ações necessárias para elaboração de banco de dados de produtos sustentáveis e do guia prático de compras sustentáveis foram contempladas com a aprovação da Resolução nº TC 0090/2014, entretanto, permanece a necessidade de implementação de ações capazes de estimular a adoção de compras sustentáveis, garantir a atualização periódica dos referidos documentos, bem como promover a medição e acompanhamento das medidas sustentáveis adotadas, sendo necessária a realização de monitoramento para observar se estas ações foram adotadas pelo TCE/SC, conforme o que consta no art. 10 da Resolução nº TC 0090/2014.

Portanto, permanecem, com pequenos ajustes, as sugestões para o Tribunal de Contas do Estado:

- Adotar banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com especificação técnica sustentável e possíveis fornecedores;
- Adotar guia de compras públicas sustentáveis de orientação para as aquisições de produtos e serviços pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Atualizar periodicamente o banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição e o guia de compras públicas sustentáveis adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;
- Medir e acompanhar os resultados da implementação de medidas sustentáveis (produção de indicadores) no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

#### **2.1.2.4 Realização de processos licitatórios exclusivamente presenciais e ausência de fornecedores locais de produtos sustentáveis**

A implantação de compras sustentáveis em um órgão público requer a adoção de algumas medidas e, uma delas refere-se à forma de aquisição, já que uma das dúvidas mais frequentes neste início é a existência ou não de fornecedores de produtos sustentáveis, como relatado no item anterior.

Para que se atinja maior número de fornecedores de produtos sustentáveis, já que este tipo de produto ainda é tido como relativamente novo no mercado, o ideal é que a modalidade de licitação para a aquisição seja ampla.

A relação de processos licitatórios do TCE/SC concluídos no período de 01/01/12 a 30/06/13 (fls. 09-40) registra que todos foram realizados exclusivamente de forma presencial, isto é, não foi realizado nenhum processo na modalidade de pregão na forma eletrônica, o que restringe o universo dos participantes. O pregão presencial foi regulamentado no âmbito do TCE/SC por meio da Resolução nº 13/2004.

O pregão eletrônico tem como vantagem a participação de licitantes de todas as partes do país que podem disputar igualmente com custos operacionais menores, garantindo o alcance dos objetivos da administração pública. O pregão eletrônico caracteriza-se principalmente pela agilidade, simplificação e facilidade de acesso.

Destaca-se que o Governo Federal quando adotou a política de compras sustentáveis utilizou a modalidade de pregão eletrônico para alcançar seus objetivos, sendo a modalidade mais utilizada em 2012<sup>8</sup>.

O pregão eletrônico foi a modalidade de licitação mais utilizada pela administração pública federal para adquirir bens e serviços sustentáveis. Em 2012, essa modalidade respondeu por 99,9% destas aquisições. Por meio do pregão, foram movimentados R\$ 18,29 milhões.

Entretanto, para utilização do pregão eletrônico faz-se necessário que o Tribunal de Contas regule este tipo de modalidade de licitação informatizada, conforme o art. 2º da Lei nº 12.337/2002 que institui a modalidade pregão em SC:

Art. 2º - Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é realizada por meio de propostas e lances em sessão pública.

(...)

§ 3º O pregão poderá ser processado por meios informatizados próprios, locados, conveniados ou contratados com instituições federais, estaduais ou privadas, conforme dispuser o regulamento.

É importante ressaltar que a implantação do pregão eletrônico aumenta a competitividade, concorre para obtenção de melhores preços, além de propiciar a participação de um maior número de fornecedores conforme experiência fática do Governo Federal<sup>9</sup>:

**Quais os maiores benefícios que o Pregão Eletrônico traz para o Governo e para os fornecedores?**

<sup>8</sup><http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31370&sid=16>, retirado em 26/08/2013.

<sup>9</sup> [http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tema/155/t151\\_07.htm](http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tema/155/t151_07.htm), acesso em 02/09/2013.

Vários e importantes benefícios virão com a prática do Pregão Eletrônico. Além da transparência e celeridade citadas, pode-se destacar dois grandes benefícios: **o aumento da competitividade** que, sob a ótica governamental, **concorre para a obtenção de melhores preços** e, por outro lado, com o uso da Internet propicia **a um número maior de fornecedores** a participação nos certames licitatórios. O segundo e talvez o principal é a eminente mudança cultural tanto para quem compra quanto para quem fornece, que agora terão também a sociedade como agente fiscalizador de todo esse processo.

Ainda, com relação às vantagens da utilização do Pregão Eletrônico elenca-se o artigo do pregoeiro Marco Adriano Ramos Fonseca<sup>10</sup>, em que ressalta o aumento significativo do número de fornecedores:

Com o fim de ilustrar o crescimento da competitividade e da credibilidade dos fornecedores nas licitações promovidas na modalidade de Pregão, apresentamos as seguintes informações extraídas do portal Comprasnet (BRASIL, 2007c, p. 1): Nos últimos dois anos, uma lenta revolução vem ocorrendo no governo federal na hora de realizar suas licitações. As mudanças são importantes porque  **aumentaram de forma significativa o número de fornecedores** do governo e porque reduziram os custos das compras governamentais  **em até 30%**. [...] Essas mudanças devem-se à prioridade dada aos pregões eletrônicos. [...] A novidade foi o crescimento do número de fornecedores, que  **pela primeira vez ultrapassou a casa dos 200 mil**. Nos últimos quatro anos, o número de empresas passou de 150 mil para 214 mil,  **uma elevação de 42%**. [...] Para a iniciativa privada, o uso dos pregões também é favorável, segundo os especialistas do setor. “ **Antes da popularização dos pregões eletrônicos, poucas empresas participavam das licitações** e muitas preferiam não aparecer, atuando através de empresas de representação, mas cada dia mais as empresas estão quebrando esse paradigma e atuando de forma direta para vender aos órgãos públicos”, afirma Roberto Bacarat, diretor da RHS.

Além do ponto de vista da sustentabilidade, tem-se a ressaltar que o pregão eletrônico também colabora para minimizar o trânsito de pessoas à sede do Tribunal de Contas. Isso tem um potencial de economia significativo, pois alguns fornecedores presenciais podem vir de locais distantes e depender do transporte aéreo. Outros aspectos também podem ser argumentados, como a redução do risco de acidentes, a minimização de transtornos decorrentes de problemas de mobilidade urbana, a redução da necessidade de espaço físico no Tribunal de Contas, etc.

Disso, conclui-se que para a adoção da política de aquisição de produtos e serviços sustentáveis ser eficiente, o TCE/SC deve adotar a modalidade de pregão eletrônico, ampliando o universo de participantes de produtos e serviços sustentáveis, além de outros potenciais benefícios, conforme dito.

Deste modo, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

<sup>10</sup><http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19827-19828-1-PB.pdf>, acesso em 02/09/2013.

- Adotar modalidade de Pregão Eletrônico, por meio de regulamentação própria, para as aquisições de produtos e serviços sustentáveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para ampliação do universo de participantes, conforme Lei Estadual nº 12.337/2002.

## **Comentários do Gestor**

O Tribunal de Contas de SC manifestou-se no seguinte sentido (item 4, fl. 385):

A equipe técnica apontou em seu relatório, a ausência de adoção da modalidade de Pregão Eletrônico para as aquisições de produtos e serviços sustentáveis no âmbito do Tribunal de Contas, propiciando assim, a ampliação do universo de participantes.

No tocante a este item, insta esclarecer que já está a cargo do Pleno, Projeto de Resolução - processo PNO 15/00274949 (espelho em anexo), que regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão Eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, de que tratam a Lei Federal n. 10.520, de 17 de julho de 2002 e aplicação subsidiária da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e demais normas legais e federais pertinentes.

## **Análise dos comentários do Gestor**

O Tribunal Pleno, na sessão plenária de 24/06/2015, aprovou a Resolução n. TC-0116/2015, que regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão por meio eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Constatou-se, entretanto, que o TCE ainda não adotou a modalidade licitatória regulamentada, visto que em consulta ao Portal de Compras do Governo do Estado de Santa Catarina, em 17/11/15, 16h22min, constavam quatro editais publicados todos na modalidade pregão presencial.

Diante do exposto, permanece a necessidade de monitoramento de futuras aquisições para verificação do atendimento da recomendação.

### **2.1.2.5 Ausência de orientação e divulgação das compras sustentáveis**

O sucesso de uma política de compras sustentáveis depende muito da sua divulgação, fazendo da propaganda de sua existência e dos seus benefícios internos e externos o indutor de mudanças para o estabelecimento desse novo modelo de desenvolvimento socioambiental.

A Administração Pública como grande comprador de bens e serviços, tem o poder de regular e efetivar mudanças na economia em prol do meio ambiente, inserindo e

cobrando por parte dos produtores e fornecedores a adoção de uma produção econômica e eficiente em seus procedimentos de compras e contratações públicas. Dessa forma, a orientação e a divulgação de suas ações em benefício do meio ambiente, tendem a elevar a percepção ambiental e fomentar uma atuação proativa na busca do uso sustentável dos recursos naturais, resultando também, em um maior número de produtos e serviços com características sustentáveis.

O Guia de Compras Públicas Sustentáveis - uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável, orienta neste sentido<sup>11</sup>:

As autoridades públicas também precisam comunicar suas metas de licitação sustentável aos seus funcionários, consumidores finais e fornecedores e algumas perguntas precisam ser respondidas.

Há necessidade para um boletim regular, atualização de sites, seminários com fornecedores, envolvimento com a mídia?

Como será organizada a comunicação entre os vários departamentos?

Como a autoridade pública vai trabalhar com outros participantes da campanha?

É importante ter em mente que a comunicação deve destacar os benefícios da licitação sustentável para cada um dos grupos-alvo. Uma estratégia eficiente de comunicação ajudará a elevar a percepção ambiental e contribuirá para a melhoria da imagem política da administração que toma providências concretas para o desenvolvimento sustentável.

Ressalta-se a Lei Complementar nº 101/2000, que em seu art. 48 trata da transparência da gestão fiscal quanto à despesa dos atos praticados pelas unidades gestoras, com a disponibilização dos dados referentes ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado:

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

...

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

...

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (redação dada e incluída pela Lei Complementar nº 131/2009);

[...]

E, ainda, a Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informação prevista na Constituição Federal, na qual obriga aos órgãos e entidades públicas divulgarem, independente

<sup>11</sup>Fonte [www.cqgp.sp.gov.br/gt.../Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt.../Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf), acesso em 02/09/2013.

de solicitações, em local de fácil acesso, informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, que diz o seguinte:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.

(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

Na busca por informações dos procedimentos licitatórios realizados por este Tribunal, encontrou-se no seu *site*<sup>12</sup>, em item sobre licitações, direcionamento ao Portal de Compras do Governo do Estado<sup>13</sup>, no qual encontram-se relacionados processos em que editais do órgão estão em andamento e encerrados. Para ter acesso aos respectivos editais, é necessário primeiramente preencher um cadastro, para em seguida fazer o download do edital de interesse. Em relação ao resultado dos processos licitatórios e respectivos contratos não foi encontrada divulgação, exceto extrato dos mesmos no Diário Oficial eletrônico (DOTC-e), veículo oficial de publicação e divulgação dos atos processuais e administrativos do Tribunal de Contas do Estado. Ou seja, o TCE/SC não está assegurando o acesso a informação, independentemente de solicitações, dos procedimentos licitatórios, inclusive resultados e contratos celebrados, conforme consta no inciso II do art. 3º e inciso IV, § 1º, do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

Sob a ótica socioambiental, cita-se, como exemplo, o art. 9º da Instrução Normativa SLTI nº 01/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços e obras

---

<sup>12</sup> <http://www.tce.sc.gov.br/web/>, acesso em 05/11/13.

<sup>13</sup> <http://www.portaldecompras.sc.gov.br/index.php?cdo=201>, acesso em 05/11/13.



pela Administração Pública Federal, em que destaca que se divulgará dados sobre planos e práticas de sustentabilidade da Administração:

Art. 9º O Portal eletrônico de contratações públicas do Governo Federal – Comprasnet passará a divulgar dados sobre planos e práticas de sustentabilidade ambiental na Administração Pública Federal, contendo ainda um fórum eletrônico de divulgação materiais ociosos para doação a outros órgãos e entidades da Administração Públicas.

Além disso, a implantação de compras sustentáveis pelo TCE/SC, por tratar-se de um instrumento essencial para construção de uma nova cultura de gerenciamento dos recursos públicos no desenvolvimento socioambiental, deve ser acompanhada de iniciativas que promovam orientação, informação e qualificação de outros gestores públicos, permitindo melhor alcance e eficiência das ações implantadas. A formação de gestores pode ser considerada como uma das condicionantes para a efetividade da ação de gestão socioambiental no âmbito da administração pública estadual.

Desse modo, é importante divulgar as ações do TCE/SC para instigar a cadeia de fornecedores a ampliar seus produtos e serviços, ampliando a oferta de produtos sustentáveis no mercado e conscientizar e orientar os órgãos públicos sobre as compras públicas sustentáveis como indutor desta política pública, contribuindo assim para a melhoria da imagem política da administração que toma providências concretas para o desenvolvimento sustentável.

Deste modo, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

- Divulgar a existência de banco de dados de produtos sustentáveis, a relação de bens sustentáveis, fornecedores, indicadores e outras práticas sustentáveis, de forma a fomentar uma atuação proativa na busca do uso sustentável dos recursos naturais, conforme art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º e 8º da Lei nº 12.527/2011;
- Divulgar informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, nos termos do inc. IV do art. 8º da Lei nº 12.527/2011;
- Orientar e incentivar os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual e Municipal a adotarem medidas/critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras públicas.

## Comentários do Gestor

O Tribunal de Contas de SC manifestou-se no seguinte sentido (itens 5, 6 e 7; fls.385/386):

### **5. Deficiências de ações de motivação e conscientização; e não divulgação de práticas sustentáveis** (Itens 3.1.3 e 3.1.8 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

O Tribunal já vem desenvolvendo práticas voltadas à sustentabilidade. Nesse sentido, citam-se diversas notícias veiculadas na INTRANET, que bem demonstram essas iniciativas, destacando-se:

- adesão entre o Ministério do Meio Ambiente e o Tribunal de Contas do Estado no programa Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P, assinada em outubro de 2013, que dentre outras medidas propiciou a realização de compras sustentáveis, sendo instaladas bituqueiras, lixeiras para a coleta seletiva, retomada do uso do papel reciclável (compra de papel produzido a base de fibras extraídas da reciclagem do bagaço da cana de açúcar), iniciativa de coleta de óleo de cozinha e implantação do bicicletário (Vaga Verde)<sup>14</sup>;
- palestra promovida pelo TCE/SC com o tema "Governança e Sustentabilidade", apresentada pelo então Secretário de Estado da Fazenda, Antônio Marcos Gavazzoni<sup>15</sup>;
- realização do 16º Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas - SINAOP, que debateu o planejamento de obras e a sustentabilidade como base para políticas públicas<sup>16</sup>.

Em que pese as iniciativas já adotadas, a relevância do tema exige que sejam priorizadas outras ações para a consecução do objetivo maior, que é a propagação da sustentabilidade no âmbito do Tribunal de Contas.

### **6. Não divulgação de procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados bem como a todos os contratos celebrados, nos termos do inc. IV do art. 8º da Lei nº 12.527/2011** (Item 3.1.9 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

Efetivamente os procedimentos licitatórios estão disponíveis para consulta no site do Tribunal de Contas, no ícone "Licitações do TCE/SC", que direciona ao Portal de Compras do Governo do Estado. Para acesso é necessária a inserção do número do CPF ou CNPJ, não sendo interessado no certame. Além desse local de publicação, também há no site do Tribunal de Contas, no ícone "Outros Serviços", a disponibilidade dos "Relatórios de Atividades" do Tribunal, nos termos da Resolução N. TC 71/2012, que também traz, nas atividades administrativas, todas as licitações e contratações formalizadas no período, com indicação do processo, modalidade de certame, descrição do objeto, contrato, aditivos, valores e outras informações.

Portanto, as informações existem e estão à disposição para consulta. Contudo, caso se entenda que a divulgação existente não atende à Lei de Informação, nos termos do inc. IV do art. 8º (Lei nº 12.527/2011), a forma de disponibilização dessas informações pode ser objeto de exame e avaliação futura.

### **7. Não divulgação de procedimentos do TCE em apoio as ações em administrações municipais e estadual/SC** (Item 3.1.10 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

Referido item de auditoria revela-se mais apropriado para um momento a posteriori, dada as recentes medidas adotadas internamente por este Órgão, que deverão por

<sup>14</sup> Nota extraída do Informativo - Notícias/INTRANET/ de 19/12/2014, em anexo

<sup>15</sup> Nota extraída do Informativo - Notícias/INTRANET/ de 15/05/2014, em anexo

<sup>16</sup> Nota extraída do Informativo - Notícias/INTRANET/ de 09/05/2014, em anexo

prudência serem avaliadas e aprimoradas antes de serem divulgadas aos entes fiscalizados, como forma de incentivo e apoio às ações de sustentabilidade.

## **Análise dos comentários do Gestor**

Em síntese, o TCE/SC informou que vem divulgando nos meios de comunicação a participação do Tribunal de Contas na promoção de práticas voltadas à sustentabilidade, citando como exemplos, a adesão ao programa Agenda Ambiental na Administração Pública, a promoção de palestra sobre Sustentabilidade e a realização do 16º Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas que debateu o assunto.

No que diz respeito à divulgação de licitações, restou informado que a publicação dos processos licitatórios lançados pelo TCE/SC é realizada por meio do Portal de Compras do Governo do Estado, e a implementação de ações de apoio às administrações municipais e estadual deverá ser adotada em momento posterior.

O art. 11 da recente Resolução nº TC 0090/2014 aprovada, dispõe que o TCE/SC manterá e disponibilizará um espaço para realizar divulgação de cadastro de produtos sustentáveis, e listas dos bens contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental (produto, valor e fornecedor), dentre outras informações.

Art. 11. O Tribunal de Contas manterá e disponibilizará um espaço específico para realizar divulgação de:

- I - listas dos bens contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental (produto, valor e fornecedor);
- II - banco de editais sustentáveis;
- III - Guia prático para licitações e contratações sustentáveis;
- IV - Cadastro de produtos sustentáveis;
- V - boas práticas de sustentabilidade ambiental;
- VI - ações de capacitação de conscientização ambiental; e
- VII - plano de sustentabilidade ambiental.

Ao pesquisar o *site* do TCE/SC na internet no dia 02/12/2015, não se observou a divulgação de informações sobre a adoção de ações de sustentabilidade, incluindo os processos licitatórios, resultados e contratos, e o cadastro de produtos sustentáveis, em um único espaço específico.

Verificou-se que as informações referentes aos procedimentos licitatórios, com os respectivos editais, estão disponíveis para consulta no *site* do Tribunal de Contas, no ícone “Licitações do TCE/SC”, que direciona ao Portal de Compras do Governo do Estado, porém não apresenta o resultado dos processos e os contratos firmados.

Observou-se, também, que as contratações realizadas, estão disponíveis no *site* do Tribunal de Contas, em “Relatórios de Atividades” do Tribunal, dentro de “Outros Serviços”, que tem o objetivo de divulgar as atividades do Tribunal e não as práticas sustentáveis

adotadas de forma a fomentar uma atuação proativa na busca do uso sustentável dos recursos naturais, além das informações não estarem em local de fácil visualização e acesso.

Deste modo, permanecem as sugestões de ações pelo TCE/SC quanto a divulgação de banco de dados de produtos sustentáveis, a relação de bens sustentáveis, fornecedores, indicadores e outras práticas sustentáveis; e a divulgação de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados em local específico e de fácil acesso.

Em relação às ações voltadas à motivação e à conscientização dos servidores do Tribunal de Contas do Estado para solicitação e utilização de produtos com características sustentáveis, principalmente quando da adoção específica de ações e da instituição da política de sustentabilidade própria deste órgão, nada foi comentado de novo, além das informações já registradas no Relatório DAE nº 23/2013.

Diante do exposto, considerando-se que o Tribunal ainda não consolidou sua política e seus procedimentos voltados à promoção de compras sustentáveis em detrimento de compras normais e que as recomendações ora analisadas tratam da divulgação de ações e banco de dados de produtos, procedimentos e processos licitatórios realizados, com vistas a incentivar a práticas sustentáveis por outros entes públicos, constata-se que permanece a necessidade de implantação das recomendações constantes neste item.

## **2.2 O TCE/SC NÃO ADOTA CRITÉRIOS DE PREFERÊNCIA ÀS MICRO EMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (MPE'S) EM SUAS CONTRATAÇÕES**

A Lei Complementar nº 123/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPE's), estabelece a estas, nos arts. 42, 44 e 45, condições privilegiadas nas aquisições públicas:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

No que diz respeito à participação das MPE's nas aquisições realizadas pelo Tribunal de Contas, constatou-se que os processos licitatórios prevêem condição de participação privilegiada às MPE's quanto à comprovação da habilitação fiscal e ao desempate de propostas de preços, conforme exigência contida nos art. 42, 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06.

Confirmando informação constante no item 7 do MEMO. nº DELC 022/2013 de 05/08/13 (fl. 138), verificou-se que os editais, que possuem modelo padrão, lançados no período de 2012 e 2013 (fls. 256-63 e PT 08, fls. 333/4), contemplam critérios concedendo às MPE's, na fase de habilitação, a *comprovação de regularidade fiscal somente para efeito da assinatura do contrato (assegurado 2 (dois) dias úteis para regularização de situação irregular), bem como, prevendo, na fase de julgamento, o empate da proposta* apresentada por MPE's quando o valor ofertado for igual ou até 5% (modalidade pregão) ou 10% (demais modalidades licitatórias) superior à proposta "de menor preço", apresentada por empresa não enquadrada nesta categoria. No caso de "empate", os editais oportunizarão as micro ou pequenas empresas, no prazo de cinco minutos, a apresentação de nova proposta com preço inferior àquele apresentado pela proponente melhor classificada, nos termos da LC nº 123/06.

Importante ressaltar, de outra parte, que **o tratamento privilegiado concedido às micro e pequenas empresas por força do art. 45 da LC nº 123/06, não foi observado pelo TCE/SC por ocasião da aquisição direta de tablets em 2012.**

Conforme se infere da Autorização de Fornecimento nº 381/2012, o TCE/SC optou pela aquisição de 04 tablets da empresa Officer Distribuidora de Produtos de Informática S/A, localizada no Estado de São Paulo (Autorização de Fornecimento nº

478/2012), em detrimento da empresa de pequeno porte FGH Equipamentos Ltda., localizada em Florianópolis, que havia orçado o mesmo preço (fls. 264-70).

Registre-se, que o procedimento relatado não encontra óbice na legislação pátria, por se tratar de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, II da Lei nº 8.666/93. Entretanto, há de se considerar que a contratação de empresa de outra região pelo mesmo preço orçado por empresa de pequeno porte local, contraria os princípios esculpidos no art. 47 da LC nº 123/06.

O art. 47 da LC nº 123/06 estabelece que a Administração Pública poderá em suas contratações conceder tratamento diferenciado às MPE's objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

### **2.2.1 Ausência de instauração de processo licitatório com critérios de preferência às MPE's, previstos nos arts. 47, 48 e 49 da Lei Complementar nº 123/2006**

Nos termos do art. 48 da LC nº 123/06, para cumprimento do art. 47, a Administração poderá realizar processo licitatório:

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

§ 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

Conforme se extrai das informações contidas no MEMO. nº DELC 022/2013, de 05/08/13, itens 5 e 6 (fl. 138), e do exame dos processos licitatórios concluídos em 2012 e 2013 (PT 08, fls. 333/4), o Tribunal de Contas não realizou, no período, licitações destinadas à participação exclusivamente de micro e pequenas empresas, bem como, não estabeleceu em seus editais de licitação cotas de 25% do objeto ou exigência de subcontratação de parte do objeto às MPE's, conforme prevê o art. 48 da LC nº 123/2006.

As causas identificadas para a não adoção de critérios destinados ao tratamento preferencial de MPE's são a ausência de política interna e de regulamentação das ações voltadas à contratação de MPE's no âmbito do Tribunal de Contas.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de implementação de política institucional e regulamentação das contratações com critérios preferenciais às MPE's pelo TCE/SC, objetivando a ampliação da participação de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios e a promoção do desenvolvimento econômico e social municipal e regional.

Deste modo, cabe ao Tribunal de Contas:

- Estabelecer política institucional para privilegiar às microempresas e empresas de pequeno porte (MPE's), incluindo critérios para realização de licitações exclusivas e previsão de subcontratação ou cota (%) do objeto para a contratação de MPE's nos certames licitatórios, fundamentada na Lei Complementar nº 123/2006.

### Comentários do Gestor

O Tribunal de Contas de SC, por meio de sua assessoria, manifestou-se no seguinte sentido (item 8, fls.386/386v):

**8. Ausência de instauração de processo licitatório prevendo preferência às micros e pequenas empresas - MPE's** (Item 3.1.11 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

O tratamento preferencial de MPE's inicialmente estava previsto na LC 123/2006, como forma apenas de recomendação e passou a ser compulsório após a **LC 147/2014**.

Assim sendo, o Tribunal adotou medidas visando cumprir a legislação aplicável, como pode ser confirmado por meio dos processos administrativos em tramitação nesta Casa, processo nº ADM 15/80171610 - Pregão nº 28/2015 - para aquisição de porta de dobrar e grelha metálica; e processo nº ADM 15/80146268 - Convite nº 26/2015 - para aquisição de livros, conforme espelhos, em anexo.

### Análise dos comentários do Gestor

Conforme se extrai da manifestação do gestor, o Tribunal de Contas, em atenção às disposições impostas pela LC nº 147/2014, tem adotado medidas objetivando o tratamento diferenciado e preferencial às micro e pequenas empresas.

O artigo 1º da LC nº 147/2014 estabelece:

Art. 1º A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, **deverá** ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (grifo nosso)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.” (NR)

“Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - **deverá** realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (grifo nosso)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (grifo nosso)

§ 1º (Revogado)

.....  
§ 3º Os benefícios referidos no **caput** deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.” (NR)

“Art. 49. ....

I- (Revogado);

.....  
IV- a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.” (NR)

Em razão do exposto, considerando-se a entrada em vigor da Lei Complementar nº 147/2014, de 07 de agosto de 2014, em particular no que se refere às alterações do disposto nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006, que obriga o tratamento preferencial às MPE's, exclui-se a necessidade de estabelecer política institucional para privilegiar às microempresas e empresas de pequeno porte (MPE's) e, assim sendo, não persiste mais este apontamento.

### 2.3 SUBUTILIZAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE COMPRAS

Para auxiliar o desempenho das atividades de aquisição de bens e serviços, o Tribunal de Contas locou o sistema de informações integradas de Gestão Administrativa (sistema AtendeNet) da empresa IPM Informática Ltda., por meio do Contrato nº 103/2012 (fls. 10-7).

O atual sistema AtendeNet contempla os módulos de Licitação e Contratos; Compras; Materiais e Patrimônio; e Frotas. Possuía como prazo para disponibilização das funcionalidades constantes nos Anexos I e II, 60 dias a contar da assinatura do contrato. O



Contrato nº 103/2012 foi assinado em 12/12/12, vencendo o prazo para disponibilização das funcionalidades em 10/02/13.

Do Anexo I do Contrato nº 103/2012, que trata da descrição do objeto, módulo Licitação e Contratos (fls. 12), destaca-se que todos os documentos gerados ou anexados ao processo licitatório devem ser armazenados eletronicamente:

Licitação e Contratos: O sistema de licitações deverá auxiliar no processo licitatório com agilidade, segurança e transparência, registrando todos os procedimentos relacionados à contratação de bens, obras e serviços, conforme Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10520/02 e suas alterações. O sistema deverá permitir ao usuário realizar o acompanhamento de todo processo, em qualquer modalidade de licitação, desde a abertura ao julgamento, registrando a habilitação, proposta comercial, interposição de recurso, anulação, adjudicação e emitindo o mapa comparativo de preços.

**Todos os documentos gerados ou anexados ao processo licitatório devem ser armazenados eletronicamente. O sistema deverá garantir que todas as etapas e exigências legais do processo de licitação sejam cumpridas e sua sequência não seja negligenciada em nenhum momento.**

Constatou-se, no entanto, pela demonstração do sistema AtendeNet, que diversos documentos que integram o processo licitatório e não são gerados pelo sistema não estão sendo arquivados eletronicamente no mesmo, tais como: memorando, justificativa, autorização, liberação do recurso orçamentário, documentos de habilitação e propostas, publicações, autuação do processo, recursos, julgamentos, adjudicações, homologações, dentre outros, conforme sintetiza o quadro a seguir:

**Quadro 4** - Procedimentos de compras realizados pelo Departamento de Licitação e Contratos

Procedimentos de Compras	Procedimento previsto em Lei (disposição legal)?	O procedimento está informatizado?	O procedimento é realizado de forma manual ou por meio do sistema informatizado?	Descrição da atividade e Justificativa para não informatização do procedimento ou não utilização do procedimento informatizado (evidência)
Liberação do recurso orçamentário	Art. 38, <i>caput</i> da Lei nº 8.666/93	Não	Manual	A solicitação da indicação de recursos orçamentários é realizada por e-mail ao setor de contabilidade. O Sistema AtendeNet não está interligado ao Sistema de Contabilidade Sigef.
Solicitação de autorização de compra	-	Não/Sim	Manual e informatizado	A solicitação de materiais de uso frequente é feita pelo sistema. A solicitação de materiais e serviços específicos ou que não estão cadastrados no sistema deve ser feita por memorando e pelo sistema. O sistema não gera arquivo para solicitação de aquisição (memorando) e nem disponibiliza espaço para arquivar este documento eletronicamente.

Procedimentos de Compras	Procedimento previsto em Lei (disposição legal)?	O procedimento está informatizado?	O procedimento é realizado de forma manual ou por meio do sistema informatizado?	Descrição da atividade e Justificativa para não informatização do procedimento ou não utilização do procedimento informatizado (evidência)
Autorização de compra e de abertura de processo licitatório	Art. 38, <i>caput</i> da Lei nº 8.666/93	Não	Manual	A autorização de compra direta ou licitada é feita manualmente no memorando de solicitação de material e/ou serviço. O sistema não gera arquivo para solicitação de aquisição (memorando) e nem disponibiliza espaço para arquivar este documento eletronicamente, consequentemente a autorização não ocorre eletronicamente.
Imposição e julgamento de Recursos	Art. 103 da Lei nº 8.666/93	Não	Manual	O documento do recurso é entregue de forma documental, com isso o julgamento é feito desta mesma forma. O sistema não gera documento de julgamento nem disponibiliza espaço para arquivar este documento eletronicamente e, o sistema não está disponível ao responsável por analisar e elaborar recursos na COG.
Deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação	Art. 33, inciso VI da Lei nº 8.666/93	Não/Sim	Manual e informatizado	No pregão a adjudicação é feita pelo pregoeiro no sistema e a homologação é via documental. Nas demais licitações a adjudicação e a homologação são feitas de forma documental pelo Diretor da DAF. O sistema gera o documento de adjudicação e homologação, porém não está sendo utilizado.

**Fonte:** Análise dos procedimentos de compras realizados pelo Departamento de Licitações e Contratos do TCE (PT 03)

Verificou-se que os documentos que não são gerados pelo AtendeNet não são armazenados no mesmo de forma eletrônica porque o sistema não está programado para armazenar todos os documentos pertencentes ao processo licitatório, ocorrendo, com isso, o descumprimento do Contrato firmado.

Do Anexo II do Contrato nº 103/2012, referente às características mínimas do sistema, módulo Licitação e Contratos (fls. 12v/13), destacam-se os seguintes itens:

Anexo II – Características Mínimas do Sistema

1 - Licitação e Contratos:

1.1. Deverá automatizar a elaboração de editais, análise da documentação, publicações legais, julgamento e publicação de resultados;

(...)

1.19. Deverá possibilitar a emissão, em meio digital de avisos oficiais, para publicação em veículos de comunicação, utilizando modelos de documentos e a mesclagem automática das informações;

(...)

1.25. Deverá permitir a elaboração de pareceres jurídicos em vários pontos do processo licitatório de acordo com a definição da entidade;

(...)

1.30. Deverá permitir gerar o contrato conforme informações do processo de compra;

(...)

1.33. Possibilitar o registro de recursos no processo licitatório, bem como a interposição de recurso, anulação e revogação do edital;

(...)

1.35. Possibilitar o acompanhamento dos processos licitatórios desde a preparação até seu julgamento, envolvendo as etapas conforme abaixo: publicação do processo, impugnação, emissão do mapa comparativo de preços, emissão das atas referente à documentação e julgamento das propostas, interposição de recurso, anulação e revogação, parecer da comissão julgadora, parecer jurídico, homologação e adjudicação, contratos e aditivos, autorizações de fornecimento, liquidação das autorizações de fornecimento, envio de informações para a geração de empenhos pela contabilidade e liquidação dos empenhos;

1.36. Possibilitar a adjudicação de um ou mais lotes da licitação;

(...)

1.53. Permitir, criar e editar modelos de editais, contratos, autorização de compras e atas a partir dos modelos existentes no sistema.

Com base nessas características mínimas, que deveriam estar presentes no sistema AtendeNet, verificou-se que as funcionalidades: termo de referência, resumo do edital, contrato e extrato do contrato não foram disponibilizados no sistema informatizado (PT 03, fls. 305/6), descumprindo o Contrato firmado.

As causas dessa situação decorrem do fato de que o sistema AtendeNet não permite a elaboração do termo de referência e do contrato. Quanto ao resumo do edital e ao extrato de contrato, os mesmos não são gerados pelo sistema AtendeNet.

Quanto ao parecer jurídico da Consultoria Geral (COG), constatou-se que o mesmo é elaborado somente de forma documental e não é armazenado eletronicamente no sistema AtendeNet, apesar do mesmo disponibilizar este procedimento (PT 03, fls. 305/6). Tal situação decorre pelo fato de que o sistema AtendeNet não está disponível para a COG.

Da mesma forma, constatou-se que a solicitação de autuação do processo administrativo à Divisão de Protocolo não é realizada via sistema (PT 03, fls. 305/6), visto que o AtendeNet não está interligado com o Sistema de Protocolo do TCE/SC.

Por fim, os procedimentos constantes do processo de compra, tais como, memorandos, editais, pareceres jurídicos, contratos e autorizações são firmados de forma tradicional em razão do TCE/SC não adotar assinatura eletrônica nestes casos (PT 03, fls. 305/6).

Registra-se que o TCE/SC, por meio da Resolução N. TC-60/2011, regulamentou o processo eletrônico no âmbito da instituição. A Resolução define os pontos que devem ser observados para a constituição dos processos e os requisitos de segurança e validade dos documentos eletrônicos.

De acordo com o art. 1º da Resolução poderá ser constituído processo por meio eletrônico para desempenho das atribuições de controle externo relativas à fiscalização,

apreciação e julgamento das matérias de sua competência, sem tramitação em meio físico. O parágrafo único, por sua vez, afirma que além do controle externo, o processo eletrônico também poderá ser adotado para o exercício da função administrativa.

O art. 27 da Resolução prevê que a implantação do processo eletrônico de controle externo no Tribunal de Contas será gradativa e autorizada por ato do Presidente. O seu § 1º prevê, ainda, que por ato do Presidente será disciplinada a implantação do processo eletrônico nas unidades administrativas. Atualmente o processo eletrônico está implantado para o exame e apreciação dos atos de pessoal e para as consultas eletrônicas.

Assim, com o objetivo de agilizar a tramitação do processo de compras, economizar com a impressão e fotocópia de documentos e otimizar os recursos humanos, o Tribunal de Contas poderia adotar o processo eletrônico de compras, utilizando a assinatura eletrônica de documentos para a autenticidade dos documentos integrantes do processo, incluindo-o no cronograma de implantação definido na Resolução N. TC-60/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Diante do exposto, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

- Exigir da contratada que inclua os procedimentos: termo de referência, resumo do edital, parecer jurídico, contrato e extrato do contrato no sistema AtendeNet, ainda não disponibilizados, constantes nos anexos I e II do Contrato nº 103/2012, decorrente do Pregão Presencial nº 42/2012, para prestação de serviços de locação de sistemas de informações integradas de Gestão Administrativa;
- Arquivar eletronicamente no sistema informatizado de compras todos os documentos que integram o processo licitatório (memorando, justificativa, autorização, liberação de recurso orçamentário, documentos de habilitação e propostas, publicações, autuação do processo, recursos, julgamentos, dentre outros), conforme o Anexo I do Contrato nº 103/2012, que trata da descrição do objeto, módulo Licitação e Contratos;
- Disponibilizar o sistema informatizado de compras AtendeNet para a Consultoria Geral elaborar ou carregar o parecer jurídico dos processos licitatórios.

## Comentários do Gestor

O Tribunal de Contas de SC, manifestou-se no seguinte sentido (itens 9 e 10, fls.386v/387):

**9. Ausência do termo de referência, resumo de edital, parecer jurídico, contrato e extrato, do sistema AtendeNet, e não disponibilização do AtendeNet à COG para fins de elaborar ou carregar os pareceres jurídicos dos processos licitatórios** (Itens 3.1.12 e 3.1.14 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

Em consulta ao Setor de Compras deste Tribunal e considerando as informações prestadas pelo Diretor de Administração e Finanças, apurou-se que o Sistema de Informações Integradas de Gestão Administrativa "AtendeNet" dispõe de modelos de documentos que não estão sendo utilizados porque divergem das concepções construídas e julgadas necessárias pelo setor de licitações. Contudo, referidos documentos, produzidos externamente ao sistema, são informados posteriormente e compõem o processo.

No que tange à Consultoria Geral, cumpre destacar que a COG teve disponibilizada recentemente, pela Diretoria de Informática, o sistema AtendeNet, o que possibilitará a inserção dos pareceres jurídicos do setor diretamente no sistema.

**10. Ausência de arquivamento eletrônico no sistema informatizado de compras de todos os documentos que integram o processo licitatório, como memorando, justificativas, autorização, liberação de recursos orçamentários, documentos de habilitação e propostas, publicações, autuação do processo, recursos, julgamentos, dentre outros** (Item 3.1.13 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

A equipe técnica verificou que os documentos que não são gerados pelo sistema AtendeNet não são armazenados de forma eletrônica porque o referido sistema não está programado para armazenar todos os documentos pertencentes ao processo licitatório, ocorrendo com isso o descumprimento do contrato.

No que se refere a constatação da equipe de auditoria, quer por falta de equipamentos, tempo, logística operacional, pessoal, e custo benefício, a Diretoria de Administração e Finanças afirma, que não há possibilidade de aplicação imediata pelo Tribunal de Contas. Como prova disso, observa que recentemente é que foram adquiridos equipamentos com espaços de memória de armazenamento suficientes para processar os programas principais.

Ademais, ressalta, que o sistema AtendeNet foi adquirido como produto pronto e não como serviço. Assim, a não utilização de parte modular oferecida pelo sistema, substituída por peças produzidas diretamente pelo setor competente não implica na subutilização do sistema, mas sim, na adequação deste às atividades do Tribunal.

## Análise dos comentários do Gestor

A respeito das providências concernentes às situações relatadas neste item, o TCE/SC informou que recentemente foi disponibilizado à Consultoria Geral o sistema AtendeNet, o que possibilitará a inserção dos pareceres jurídicos do setor diretamente no sistema. Apesar desta informação, sugere-se permanecer este apontamento, para ser incluído no Plano de Ação a ser elaborado pelo Gestor, para monitoramento futuro da disponibilização do Sistema à COG e utilização deste para elaboração ou carregamento do parecer jurídico dos processos licitatórios.

No que trata da inserção dos demais documentos e arquivamento eletrônico de todo o processo licitatório foi informado que por questões de ordem técnica, logística e financeira não foi possível sua implantação imediata, além de que o AtendeNet foi adquirido como produto pronto e não como serviço, e a não utilização de parte oferecida pelo Sistema não implica na subutilização deste, mas a adequação às atividades do Tribunal. Destas informações, sugere-se permanecer a situação encontrada, para que medidas a médio prazo sejam incluídas em Plano de Ação, como o planejamento de espaços de memória de armazenamento suficientes para a inserção de todos os documentos relativos aos processos licitatórios e adequações do Sistema às atividades do Tribunal.

Destaca-se, primeiramente, que a Cláusula Terceira do Contrato nº 103/2012, apresenta como objeto deste a “prestação de serviço de locação de sistema de informações integradas de gestão administrativa” e que, inclui nas obrigações do contratado, constante no item II da Cláusula Décima Quarta, de “dar fiel execução do objeto do Contrato, bem como, providenciar às suas expensas e a contento do CONTRATANTE, todas as substituições e correções que se fizerem necessárias.”

O objeto do Contrato nº 103/2012, referente ao módulo Licitação e Contratos, destaca que todos os documentos gerados ou anexados ao processo licitatório devem ser armazenados eletronicamente, para que o processo licitatório tenha agilidade, segurança e transparência e o usuário possa realizar o acompanhamento de todas as etapas, porém se o Tribunal não armazenar todos os documentos do processo no Sistema adquirido, perde-se parte do objetivo da sua aquisição.

E, caso o Sistema não estivesse preparado e adequado às atividades do Tribunal, este deveria ter solicitado ao contratado substituições e/ou correções para que fosse utilizado integralmente, conforme consta no item II da Cláusula Décima Quarta.

Quanto à ausência da possibilidade de realizar os procedimentos de termo de referência, de resumo do edital, de contrato e de extrato do contrato no sistema AtendeNet, por não terem sido disponibilizados pelo contratado, quando faziam parte das características mínimas constantes no Anexo I do Contrato, permanece a situação encontrada, pois estes devem ser exigidos da contratada.

Portanto, do todo exposto, mantêm-se todos os apontamentos deste item.

## 2.4 DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO DE COMPRAS DO TCE/SC

A efetividade das ações desenvolvidas pelos órgãos públicos é resultado de planejamento.

O planejamento cristaliza os objetivos que se pretende alcançar e as ações que serão executadas, a fim de atingir uma melhor organização em termos de recursos financeiros, materiais e de pessoas. No entanto, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina verificaram-se deficiências no planejamento para aquisições de bens e contratações de serviços.

Ao analisar o Relatório de Entradas por Compras dos anos de 2012 e de 2013 (fls. 155-246) constatou-se que foram adquiridos produtos e serviços de forma direta e licitada, no mesmo período de tempo.

**Quadro 5** - Aquisições de materiais nos anos de 2012 e 2013

Produto	Data da Ordem de Compra	Forma de Aquisição	Quantidade Adquirida
Cartucho de Toner DCP 7055 p/ fax marca brother modelo TN 410	17/07/2012	Licitação	6
	08/11/2012	Direta	4
Tablet	27/08/2012	Direta	4
	30/10/2012	Licitação	25
Clips metálico niquelado p/ papéis número 6 embalagem com 50 unidades	03/01/2013	Licitação	100
	11/04/2013	Direta	50
Grampo para grampeador tamanho 26/6MM embalagem com 1000 unidades cobreado	03/01/2013	Licitação	200
	11/04/2013	Direta	100
Mouse PAD - Base para mouse gel	03/01/2013	Licitação	40
	11/04/2013	Direta	50

**Fonte:** Análise dos Relatórios de Aquisições e Memorandos para solicitação de materiais nos anos de 2012 e 2013 (PT 04)

Por exemplo, em 17/07/12, por meio de processo licitatório (Convite nº 23/2012), adquiriu-se 06 cartuchos de Toner DCP 7055 para fax marca Brother modelo TN 410 e, no dia 08/11/2012, foram comprados mais 04 cartuchos, de forma direta. Observa-se que a quantidade de cartuchos adquiridos na licitação não foi suficiente para atender a demanda, precisando ser realizada nova aquisição.

Tem-se, também, que foram comprados 04 *tablets* de forma direta em 27/08/12 e na sequência, em 30/10/12, foi realizado processo licitatório para a aquisição de 25 *tablets*. Neste exemplo, observa-se a ausência de um levantamento para identificação da demanda. Há desconhecimento das necessidades específicas das Diretorias pertencentes ao Tribunal.

Como exemplo de serviço, citam-se as contratações de serviços de *coffee break* para eventos realizados no TCE/SC. No ano de 2012 todos os serviços de *coffee break* realizados

foram contratados de forma direta e não por meio de licitação (fl. 75 e PT 04, fls. 307-10v), sendo que, os valores das aquisições dos serviços, que totalizaram R\$ 8.646,50, ultrapassaram os valores de dispensa de licitação, prevista no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.

No ano de 2013, por sua vez, os serviços de *coffee break* foram contratados de forma direta até o início de maio (R\$ 9.612,50) e em seguida, até 30/06/13, por meio de licitação (R\$ 3.950,00), conforme relatório de aquisições de 2013 (fl. 246) e documentos correlatos, transcritos no quadro a seguir:

**Quadro 6 - Contratação de serviços de coffee break até 30/06/2013**

Nº da Ordem Compra/ Autorização de fornecimento	Nº do Memorando/ requisição ou compras	Data Memorando	Diretoria Solicitante	Data Autorização	Quem Autorizou	Data da Ordem de Compras	Forma de Aquisição	Modalidade	Quantidade Adquirida	Valores (R\$)
65/2013	E-mail	28/02/13	DCE	01/03/13	Diretor DAF	01/03/13	Direta	Direta	20	210,00
126/2013	41/2013	21/03/13	ICON	25/03/13	Presidência	25/03/13	Direta	Direta	20	380,00
129/2013	03/2013	25/03/13	Presidência	25/03/13	Diretor DGPA	26/03/13	Direta	Direta	200	3.630,00
145/2013	e-mail	31/03/13	DCE	04/04/13	DGPA	08/04/13	Direta	Direta	20	210,00
165/2013	58/2013	09/04/13	ICON	s/data	Presidência	15/04/13	Direta	Direta	45	382,50
207/2013	82/2013	03/05//13	ICON	03/05/13	Diretor DGPA	03/05/13	Direta	Direta	800	4800,00
271/2013	e-mail	28/05/13	ICON	28/05/13	Diretor DAF	28/05/13	Licitação	Pregão 13/2013	20	200,00
280/2013	e-mail	04/06/13	ICON	04/06/13	Diretor DAF	04/06/13	Licitação	Pregão 13/2013	150	2.250,00
281/2013	e-mail	04/06/23	ICON	04/06/13	Diretor DAF	04/06/13	Licitação	Pregão 13/2013	30	300,00
329/2013	e-mail	17/06/13	ICON	17/06/13	Diretor da DAF	17/06/13	Licitação	Pregão 13/2013	100	1.000,00
334/2013	e-mail	24/06/13	ICON	24/06/13	Diretor da DAF	24/06/13	Licitação	Pregão 13/2013	20	200,00
<b>Total</b>										<b>13.562,50</b>

**Fonte:** Análise dos Relatórios de Aquisições e Memorandos para solicitação de materiais no ano de 2013 (PT 04)

Dos exemplos citados observam-se deficiências no planejamento de compras decorrentes de falhas no levantamento das necessidades das demais unidades solicitantes para a realização dos devidos processos licitatórios e na previsão de consumo de produtos e serviços das Diretorias pertencentes ao TCE/SC.

Dos Memorandos DAF/DMAT nº 2012/12 de 11/04/12; Memorando ICON nº 110/2012, de 16/05/12 e Memorando DAF/DMAT nº 2012/017, de 16/05/12 (fls. 271-8), verificaram-se, também, falhas de planejamento pelas Diretorias envolvidas.

Os memorandos em questão referem-se à aquisição de material de expediente por meio de licitação. Da leitura dos mesmos, constatou-se que o Instituto de Contas (ICON), em resposta à solicitação do Departamento de Materiais e Patrimônio (DMAT), não encaminhou, em tempo hábil, a sua listagem de previsão de consumo de materiais de expediente para



viabilizar a solicitação de compra. O ICON encaminhou a listagem ao DMAT após 35 dias da solicitação. No entanto, para atender necessidades específicas do ICON foi solicitada a autorização da compra, por meio de licitação, incluindo o material adicional, mesmo após o término do levantamento pelo DMAT para a aquisição de materiais, conforme relatado no Memorando DAF/DMAT nº 2012/017 (fl. 272).

Registra-se, ainda, que o atual sistema de informações integradas de Gestão Administrativa, que contempla os módulos de Licitação e Contratos, Compras, Materiais e Patrimônio e Frotas possui ferramentas para cálculo de previsão de consumo de produtos e serviços e Guia para Realização de Inventário (fl. 279) que ainda não estão sendo utilizados e que poderiam contribuir para a gestão de aquisição de bens e serviços do Tribunal de Contas.

Verificou-se que não está sendo utilizada a ferramenta denominada “Relatório de Previsão de Compra” disponível no sistema AtendeNet, conforme se extrai das informações constantes no MEMO.DAF/DAMAT nº 2013/035, de 05/08/13 (fls. 139), oferecida em resposta à solicitação da existência de relatórios de consumo de produtos para planejamento das compras deste Tribunal.

Constatou-se, ainda, no Relatório de Movimentação do Estoque existente no sistema, do período de 01/01/13 a 01/03/13 (fl. 280), produtos que registravam saldo com valores negativos, conforme se verifica no quadro a seguir:

**Quadro 7 - Relatório Movimentação do Estoque**

<b>Depósito 1 – Depósito Central</b>									
<b>Produto: 51 Mesa p/ escritório</b>									
Saldo anterior		Entrada		Saída		Inventário		Saldo	
Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
37	-R\$25.222,49	0	R\$0,00	0	R\$0,00	0	R\$0,00	37	-R\$25.222,49
<b>Produto: 140 Lixeira de plástico p/ escritório, sem tampa, redonda medindo aproximadamente 29cm de altura x 23cm de diâmetro parede de 3mm</b>									
Saldo anterior		Entrada		Saída		Inventário		Saldo	
Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
589	-R\$849,96	0	R\$0,00	0	R\$0,00	0	R\$0,00	589	-R\$849,96
<b>Produto: 167 Grampeador de papéis com estrutura metálica – capacidade até 15 fls. (pequeno)</b>									
Saldo anterior		Entrada		Saída		Inventário		Saldo	
Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
148	-R\$269,57	0	R\$0,00	0	R\$0,00	0	R\$0,00	148	-R\$269,57

Fonte: Sistema AtendeNet

Tal situação é decorrente da falta de ajustes na migração das informações do antigo sistema de compras para o atual sistema informatizado de compras AtendeNet e da ausência de inventário dos produtos no almoxarifado após a implantação do sistema AtendeNet.

O inventário tem como objetivo verificar quantitativamente e qualitativamente os materiais de consumo e permanentes. Pelo inventário realiza-se o levantamento completo dos

materiais, de consumo e permanente, em almoxarifado ou em outras unidades similares, bem como dos bens patrimoniais em uso, cedidos e/ou recebidos em cessão.

O inventário anual confronta os dados reais obtidos no levantamento com as informações constantes nos sistemas institucionais que controlam as movimentações dos materiais. Essa conferência dos estoques armazenados no almoxarifado permite uma gestão mais eficiente dos recursos, uma vez que é possível planejar, de forma mais adequada, as compras a serem realizadas para reposição dos itens; controlar o nível dos estoques para atendimento das solicitações das unidades administrativas; definir periodicidade para reposição de acordo com as saídas dos materiais; dentre outros, com base nos dados obtidos no inventário.

Do sistema AtendeNet extraiu-se, também, o Relatório de Requisições Almoxarifado do período de 01/01/13 a 30/06/13 (fls. 281-92), que informa as requisições das unidades solicitantes que foram anuladas por falta de material no almoxarifado.

Comparando os dados do referido relatório (produto, quantidade e data) verificou-se que os mesmos produtos foram adquiridos, em datas anteriores ou posteriores à data da solicitação do material, por meio de licitação ou compra direta, o que se conclui que houve falha no planejamento destas aquisições (PT 06, fls. 327-30).

Analisando-se o histórico das aquisições para o produto clips metálico niquelado para papéis número 6 (embalagem com 50 unidades), observou-se que foram solicitadas, em 12/03/13, 10 embalagens que tiveram a solicitação anulada por falta do produto no almoxarifado. Verificou-se que no início dos anos de 2012 e 2013 foram feitas licitações para aquisições de 100 embalagens deste mesmo produto, no entanto, em ambos os casos, meses após, foi necessário adquirir clips de forma direta, devido à falta do produto.

**Quadro 8** - Requisições anuladas em 2013

Requisição	Data	Unidade Solicitante	Produto Solicitado	Quantidade Solicitada	Quantidade Atendida	Quantidade Cancelada (anulada)	Data da Aquisição	Forma de Aquisição	Quantidade adquirida
55/2013	12/03/13	DMU	Clips metálico niquelado p/ papéis número 6/embalagem com 50 unidades	10	0	10	26/01/2012	Licitação	100
							21/06/2012	Direta	30
							03/01/2013	Convite nº 51/12	100
							11/04/2013	Direta	50

**Fonte:** Requisições canceladas em 2013 (PT 06)

Com isso, reforça-se a necessidade de realizar planejamento para programar as aquisições de bens e serviços, para que não falem produtos em estoque e que não seja necessário comprar de forma direta ao invés de licitar, já que em geral os produtos licitados são adquiridos com preços menores, atendendo o princípio da economicidade, conforme análise constante no item 2.5.2 deste Relatório.

Por fim, outra causa da deficiência no planejamento do sistema de compras é a ausência de normatização de rotinas e competências de compras e contratações do TCE/SC. A regulamentação tem por finalidade adequar as rotinas, bem como possibilitar a conduta padronizada de todos os servidores, visando criar mecanismos para que ocorra uma melhor organização no âmbito do Tribunal, e se efetue uma melhor compra.

Diante do exposto, cabe ao Tribunal de Contas do Estado:

- Realizar inventário imediato e periódico dos produtos em estoque no almoxarifado e atualizar as informações referentes ao estoque no Sistema Informatizado de Compras;
- Normatizar o sistema de compras, definindo rotinas internas e padronizando procedimentos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (solicitações, autorizações, competências, atribuições, tramitações, planejamentos, formas de aquisição, prazos, recebimentos, inventários, controles de estoque, dentre outros);
- Realizar planejamento e programação de aquisições considerando as necessidades gerais e específicas de produtos e serviços das unidades solicitantes, utilizando técnicas de previsão para quantificar e estimar as quantidades de produtos a serem adquiridos, considerando o consumo e utilização prováveis, nos termos do art. 15, § 7º, II da Lei nº 8666/93, a fim de proceder aos processos licitatórios pertinentes.

### Comentários do Gestor

O Tribunal de Contas de SC, por meio de sua assessoria, manifestou-se no seguinte sentido (itens 11, 12 e 13, fls.387/387v):

**11. Ausência da realização de Inventários de produtos em estoque no almoxarifado** (Item 3.1.15 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

A equipe de auditoria constatou a necessidade de realização de inventário imediato e periódico dos produtos em estoque no almoxarifado e atualização das informações, referentes ao estoque no Sistema Informatizado de Compras.

As constatações por ocasião da Auditoria Operacional, segundo informações da Diretoria de Administração e Finanças, ocorreram no período de implantação do novo sistema de Licitações, Compras e Materiais do TCE, adquirido junto à empresa IPM, e integração desse novo sistema ao de Contabilidade, Orçamento e Financeiro.

Nota-se que o antigo sistema vinha apresentando inconsistências que dificultavam o fechamento e acompanhamento das contagens físicas de produtos do almoxarifado. Agregada a essas dificuldades, houve a necessidade de migração de procedimentos e de dados, e até o refazimento de banco de dados, vez que o sistema de orçamento e contabilidade, gerenciado pelo Poder Executivo, não permite ao TCE autonomia de modificações, permanecendo, até hoje, independente e sem integração.

Atualmente as incongruências foram sanadas e o sistema vem atendendo às necessidades do Tribunal, destacando-se que possíveis divergências decorrentes da mera utilização do sistema serão oportunamente solucionadas pelo Setor.

**12. Ausência de normatização do sistema de compras** (Item 3.1.16 conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

A equipe de auditoria identificou algumas deficiências relacionadas ao planejamento no sistema de compras relacionadas à ausência de normatização de rotinas e competências de compras e contratações do TCE/SC.

Tal fato será objeto de avaliação para possível criação e implantação de um Manual de Orientação, que defina rotinas internas do Setor Competente e padronize procedimentos, com intuito de criar mecanismos para que ocorra uma melhor organização.

**13. Ausência de Planejamento e Programação das Aquisições** (Item 3.1.17 conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

No intuito de permear a restrição apurada, juntam-se Memorandos elaborados pela Coordenadoria de Licitações e Contratações, expedidos para a Diretoria Geral de Planejamento e Administração, relacionados aos exercícios de 2013 e 2014, que refletem o esforço deste Tribunal em promover o planejamento necessário ao Setor de Compras para fins de aquisição de bens e serviços, previstos para o período de 12 (doze) meses, que abrange desde o fornecimento de produtos comuns, como café, leite, combustível, até a prestação de serviços diversos inseridos na programação de atividades do Tribunal, como a ginástica laboral.

## **Análise dos comentários do Gestor**

Expõe o TCE, acerca das situações ora analisadas, que as incongruências relativas à ausência de inventários de produtos em estoque no almoxarifado foram constatadas em razão da implantação, durante o período da auditoria, do novo sistema de Licitações, Compras e Materiais do TCE e integração desse novo sistema ao de Contabilidade, Orçamento e Financeiro.

Neste sentido, informou que após a implantação os problemas foram sanados e o sistema vem atendendo às necessidades do Tribunal, porém não foi informado se foram feitos inventários, tanto imediato como periódicos, nem apresentado seus resultados ou comprovação da inexistência de incongruências, diante disso, permanece a situação apontada inicialmente para inclusão das medidas tomadas no Plano de Ação e verificação em futuro monitoramento.

Da mesma forma, em resposta ao apontamento referente à falta de planejamento e programação das aquisições, foram juntados memorandos relativos aos exercícios de 2013 e 2014, demonstrando o esforço do TCE em promover o planejamento de aquisição de bens e serviços para o período de 12 (doze) meses, contudo os memorandos apresentados (fls. 395-400), encaminhados pela Coordenadoria de Licitações e Contratações à Diretoria de Administração e Finanças/Diretoria Geral de Planejamento e Administração registram os contratos com duração superior a 12 meses e contratos com características especiais vigentes

em 2013 e 2014 para conhecimento e providências. Não foram apresentadas medidas adotadas para o levantamento das necessidades gerais e específicas de produtos e serviços das Diretorias e/ou unidades solicitantes, considerando o consumo e utilização prováveis.

No que pertine à ausência de normatização de rotinas e competências de compras e contratações, o TCE/SC asseverou que tal constatação será objeto de avaliação para posterior criação e implantação de um Manual de Orientação, que defina rotinas internas e padronize procedimentos para melhor organização do setor.

Diante do exposto, verifica-se que permanecem as situações apontadas inicialmente neste item, para que as deficiências no planejamento de compras do TCE/SC sejam sanadas.

## **2.5 REALIZAÇÃO DE COMPRA DIRETA EM DETRIMENTO AO PROCESSO LICITATÓRIO**

A regra geral para contratações públicas, gravada no art. 37, XXI, da Constituição Federal, é a realização de processo licitatório que assegure a seleção da proposta que melhor atende aos interesses públicos e que garante igualdade de condições de participação entre os interessados no certame.

Excepcionalmente, nos casos em que o cumprimento da regra resultar em prejuízo aos princípios tutelados pela Administração Pública, a legislação infraconstitucional afasta o dever de licitar, permitindo a incidência de contratação direta, por meio de dispensas ou inexigibilidades. As hipóteses de dispensa de licitação estão tipificadas no art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Na presente auditoria foram analisadas as aquisições do Tribunal de Contas realizadas em 2012 e 2013, e identificadas situações em que foram dispensados os processos licitatórios, com fulcro no inciso II do art. 24, da Lei nº 8.666/93 – dispensa de licitação para contratação de bens e serviços com valores de até R\$ 8.000,00 (10% do limite previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 23 da Lei nº 8.666/93 para a modalidade convite).

Do exame das contratações constatou-se:

### 2.5.1 Realização de compras diretas para o mesmo produto em valores que superam o limite fixado no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93

Do exame dos relatórios de aquisições do Tribunal de Contas nos exercícios financeiros de 2012 e 2013 (fls. 75,155-246v), selecionou-se, a título de exemplo, alguns produtos adquiridos por dispensa de licitação que ultrapassaram o limite para aquisições sem licitação (R\$ 8.000,00), em desacordo com o que estabelece o art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.

**Quadro 9** - Aquisições por dispensa (compra direta) acima do limite legal

Ano	Produto	Quantidade de aquisições no ano	Valor das aquisições
2012	coffee break (grupo 94, classe 2)	10	R\$ 8.646,50
2012	placas identificação patrimonial decalques (grupo 10, classe 1, família 59)	04	R\$ 8.880,00
2012	peças e acessórios de informática (grupo 13, classe 1, família 12)	15	R\$ 18.781,65
2012	Telefones (grupo 41, classe 1, família 1)	09	R\$ 9.142,00
2012	placas quimiogravadas (grupo 69, classe 5, família 2)	04	R\$ 9.097,00
2013*	coffee break (grupo 130, classe 1, subclasse 1)	06	R\$ 9.612,50
2013*	Impressões – plotagem, banner, blocos (grupo 103, classe 4, subclasse 1)	05	R\$ 8.285,00

**Fonte:** Análise dos Relatórios de Aquisições e Memorandos para solicitação de materiais nos anos de 2012 e 2013 (PT 04 e 05)

\*Até 30/06/13.

Frise-se, as despesas com fornecimento de *coffee break* do ano de 2013, até o mês de junho, totalizavam R\$ 13.562,50, sendo que, apenas R\$ 3.950,00 foram contratados por meio de licitação (Pregão presencial nº 13/2013).

Ressalte-se, também, sobre a situação relatada, que a hipótese de dispensa de licitação, prevista no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, está diretamente relacionada à estimativa total de desembolso, decorrente da contratação, em um exercício financeiro.

O Tribunal Pleno do TCE/SC, manifestando-se acerca da questão no Processo CON-04/13232334, exarou a Decisão nº 1292/2004 no seguinte sentido:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º, XV, da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. **Independente do objeto da aquisição, a dispensa de licitação em razão do valor, conforme previsto no art. 24, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93, só é admissível até o limite estabelecido no referido dispositivo legal.** Em sendo determinação legal, os limites não comportam interpretação extensiva, ressaltando que o Tribunal de Contas não detém competência para o exercício da função legislativa nem exerce função autorizativa.

6.3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Parecer COG n. 135/2004, à Secretaria de Estado da Educação e Inovação.

6.4. Determinar o arquivamento dos autos. (grifo nosso)

O cálculo do futuro desembolso deve, por sua vez, resultar da previsão de consumo em um mesmo exercício financeiro, realizada por meio de estatística e/ou técnicas de previsão que reduzam a margem de erro das quantidades e valores estimados. Destarte, o Administrador deve considerar o valor total previsto para o exercício financeiro, e não cada parcela em separado para fins de dispensa de licitação em função do valor da contratação.

O dever de prever gastos e planejar as contratações públicas ao longo do exercício financeiro decorre do princípio da anualidade orçamentária, previsto na Lei nº 4.320/64.

Isto não quer dizer que a Administração está obrigada a licitar a quantidade total estimada de uma única vez.

Nos termos do art. 15, IV c/c art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93, as compras, sempre que possível, devem ser subdivididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Nas compras de bens e nas execuções de obras e serviços parceladas, nos termos do art. 23, §2º, da Lei nº 8.666/93, a cada etapa ou conjunto de etapas da compra, serviço ou obra, há de se realizar licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução integral do objeto da licitação.

Nesta direção se alinha o entendimento do TCE/SC, consignado na Decisão nº 0647/2007, a saber:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º, XV, da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

(...)

6.2. Nos termos do §3º do art. 105 do Regimento Interno desta Corte de Contas, remeter à (...) cópia do Parecer COG n. 688/94 e do Prejulgado n. 270 (originário do Processo n. PC-AM-0007130/40), que reza os seguintes termos:

"Em conformidade com o preceito do artigo 20, da Lei Federal n. 8.666/93, os procedimentos licitatórios podem ser realizados descentralizadamente, com a adoção da modalidade correspondente às obras, serviços ou compras a serem efetivados local ou regionalmente, conforme o caso, atentando para a ressalva da norma legal em sua parte final.

O artigo 23, em seus parágrafos 1º, 2º e 5º, da Lei Federal n. 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal n. 8.883/94, permite os seguintes procedimentos:

**- obras, serviços e compras podem ser parceladas ou realizadas por etapas, desde que observada a cada evento a modalidade de licitação correspondente à execução total do objeto em licitação (§§ 1º e 2º, do art. 23);**

- obras e serviços da mesma natureza a serem realizados no mesmo local deverão observar a modalidade licitatória pertinente ao objeto global em licitação (§ 5º, do art. 23); (grifo nosso)

A Administração, portanto, poderá optar pela aquisição de uma quantidade menor de produtos e, após ou durante a execução/fornecimento, realizar uma nova licitação, de forma a atender da melhor maneira os interesses públicos perseguidos com a contratação.

No caso concreto, destaca-se que a deficiência no planejamento de aquisições do TCE/SC, apontada no item 2.4 deste Relatório, configura a principal causa para o descumprimento do limite legal nas compras diretas analisadas.

Do exposto, cabe ao Tribunal de Contas:

- Realizar compras diretas com fundamento no art. 24, II da Lei nº 8.666/93, somente para aquisição de bens e serviços eventuais, e cujos valores estejam restritos aos limites estabelecidos na lei para o exercício financeiro.

### **2.5.2 Realização de compras diretas (dispensa de licitação) de produtos de um mesmo grupo em valores que ultrapassam o limite estabelecido no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93**

A dispensa de licitação para contratações de pequeno valor é consequência do princípio da economicidade, para impedir a onerosidade do tempo despendido e dos recursos materiais e humanos utilizados na realização de um certame licitatório. Contudo, para que haja a dispensa face ao pequeno valor do contrato é imperativo que não se trate de parcelas de serviços e aquisições que não possam ser realizadas de uma só vez. O parâmetro para definir a eventual dispensa de licitação deve estar relacionado com o objeto da contratação em sua integralidade, consoante a quantidade suficiente para suprimento das necessidades já existentes e previsíveis, durante determinado período.

No período analisado, constatou-se que o Tribunal de Contas contratou, por meio de dispensas de licitação (compras diretas), produtos de um mesmo grupo, cujos valores somados ultrapassam o limite previsto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, resultando no fracionamento de despesas e, conseqüentemente, na fuga ao procedimento licitatório.

A situação descrita, exemplificada no quadro a seguir, ficou evidenciada em face das informações constantes dos relatórios de entrada de produtos por compras diretas e por licitação, em diversas aquisições ocorridas nos anos de 2012 e 2013 (fls. 57-65 e 94-7):



**Quadro 10** - Aquisições de produtos de um mesmo grupo em 2012 e 2013

GRUPO	DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO FINANCEIRO	COMPRAS DIRETAS	COMPRAS POR LICITAÇÃO	TOTAL
Grupo 10	Materiais de escritório, escolar e treinamento	2012	24.803,34	56.245,66	81.049,00
Grupo 15	Cozinha e Refeitório	2012	24.730,15	0,00	18.647,15
Grupo 17	Higiene pessoal	2012	4.224,71	9.462,40	13.687,11
Grupo 37	Componentes e acessórios para veículos rodoviários	2012	13.453,44	0,00	13.453,44
Grupo 39	Condicionamento e refrigeração	2012	16.095,76	0,00	16.095,76
Grupo 41	Telecomunicações	2012	33.139,75	30.000,00	66.139,75
Grupo 45	Material para construção civil	2012	19.568,70	153.247,10	172.815,80
Grupo 65	Medicamentos	2012	11.870,32	0,0	11.870,32
Grupo 10	Materiais de escritório, escolar e treinamento	2013*	30.000,18	3.467,10	33.467,28
Grupo 13	Equipamentos, programas e suprimentos de informática	2013*	22.388,75	168.291,60	190.680,35
Grupo 15	Cozinha e refeitório	2013*	13.246,96	0,00	10.403,58
Grupo 45	Material para construção civil	2013*	26.502,52	0,00	26.502,52
Grupo 65	Medicamentos	2013*	13.246,96	0,00	13.246,96

**Fonte:** Rol de materiais adquiridos de forma fracionada (PT 05)

\*Até 30/06/13.

Registra-se que nos anos de 2012 e 2013 não ocorreram licitações desertas ou fracassadas para os grupos relacionados no Quadro 10 acima, conforme relatórios de licitações e contratações dos respectivos anos (fls. 18-40v), o que poderia resultar em contratação direta.

Destaca-se, ainda, que para as aquisições relacionadas no Quadro 10, em que ocorreram além da compra de forma direta, também de forma licitada, não foram analisadas as eventuais hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nem se ocorreram em alguma circunstância excepcional que caracterizasse situação emergencial, conforme os arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

Importa lembrar que, antes de proceder à contratação direta ou instaurar a licitação, o Administrador deve verificar qual a estimativa total de desembolsos no exercício para determinar a modalidade de licitação a ser adotada ou autorizar a contratação por dispensa, fundamentada no art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93.

O valor estimado da contratação, entretanto, não deve ser entendido como o valor individual de cada um dos produtos a serem adquiridos. É forçoso considerar a soma dos gastos estimados com objetos (produtos) de mesma natureza (grupo ou classe) que possam ser licitados em um mesmo processo ou adquiridos de um mesmo fornecedor, sobretudo, quando se trata de bens ou produtos de uso rotineiro (frequente) e de quantidades previsíveis, como os materiais de escritório ou expediente, peças de reposição, gêneros alimentícios, materiais de higiene e limpeza.

Nesta senda, o Tribunal Pleno deste TCE/SC, por meio da Decisão 1127/2003 de 23/04/03 (Prejulgado 1354), manifestou-se:

COG 105/03 – CON 03/00067321 de 24/04/2003

EMENTA: Consulta. Licitação Pública. Definição da modalidade. Critérios. 1. **A definição da modalidade licitatória, utilizando-se do critério econômico da contratação, deve considerar o valor total a ser despendido pela Administração Pública com o bem ou a utilidade (serviço), ainda que sua execução ultrapasse o exercício financeiro.** 2. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada ou alugueis, em que se aplica o art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, a escolha da modalidade deve levar em consideração o total da contratação incluídas as possíveis prorrogações previstas no edital e na minuta do contrato. 3. **Na aquisição de bens, materiais (expediente, higiene, limpeza, etc.), equipamentos e serviços de uso frequente pelo órgão ou entidade licitante, a modalidade de licitação deve levar em conta a previsão de gastos para o exercício, sob pena de caracterização de fracionamento de compras.** 4. Quando for verificada a aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor da contratação, a Administração Pública poderá **valer-se da modalidade licitatória Pregão.** (grifo nosso)

Anote-se que as aquisições sem licitação (compras diretas) representaram 28,38%<sup>17</sup> em 2012 e 41,69% em 2013 (até 30/06), sobre o montante das aquisições realizadas pelo TCE/SC nos períodos analisados (Quadro 3 deste Relatório). Tal informação corrobora com o presente achado de auditoria que aponta deficiência no planejamento das compras realizadas pelo TCE, com perceptível aumento dessa deficiência de 2013, em relação à 2012.

Necessário destacar que alguns materiais de expediente (escritório) e equipamentos de informática foram adquiridos de forma direta (dispensa) e, também, por meio de processo licitatório no mesmo exercício financeiro. Nestes casos, verificou-se que os preços unitários dos produtos adquiridos de forma direta (dispensa) superaram, em sua maioria, os valores ofertados (contratados) nos processos licitatórios realizados, a saber:

**Quadro 11** - Acréscimo (%) nos preços de produtos adquiridos sem licitação

Ano	Produto	Percentual de acréscimo sobre os preços licitados
2012	lixeira plástica, não telada, capacidade 14 L	268,49%
2012	porta fita adesiva em plástico resistente c/ lâmina p/ corte	267,86%
2012	lapiseira em material plástico	78,57%
2012	clips metálico niquelado p/ papéis número 6 c/ 50	70,07%
2012	corretivo líquido a base de água embalagem c/ 18 ml	58,23%
2012	tablet	25,46%
2013	grampo para grampeador tamanho 26/6MM	107,55%
2013	clips metálico niquelado p/ papéis número 6 c/ 50	100,00%
2013	mouse PAD - Base para mouse gel	9,68%

**Fonte:** Análise dos Relatórios de Aquisições e Memorandos para solicitação de materiais nos anos de 2012 e 2013 (PT 04)

<sup>17</sup> Foram excluídos do cálculo os valores referentes ao mobiliário do prédio novo do TCE/SC por se tratar de aquisição eventual e de grande vulto.

No que se refere aos materiais de expediente supracitados, verificou-se que os procedimentos de compra direta em 2012 (dispensas de licitação) ocorreram 06 meses após a emissão da ordem de compra, decorrente da licitação (Convite nº 29/2011) e em 2013, 03 meses após a emissão da ordem de compra, decorrente do processo licitatório (Convite nº 51/2012).

No que diz respeito aos *tablets*, constatou-se que em 27/08/12 foram adquiridos por dispensa (compra direta) 04 equipamentos pelo valor unitário de R\$ 1.999,00, totalizando R\$ 7.996,00, e 02 meses depois, em 30/10/12, foram adquiridos mais 25 equipamentos por meio de processo licitatório (Pregão Presencial nº 43/2012), no valor unitário de R\$ 1.490,00 (total R\$ 37.250,00).

Os procedimentos relatados demonstram, mais uma vez, a ausência de planejamento alicerçado em estimativa de quantidades reais ao atendimento das necessidades do Tribunal de Contas.

Note-se, conforme se extrai dos Memorandos ICON nº 041/2013, de 21/03/13 e ICON nº 127/2012, de 01/06/12 (fls. 293-8), as solicitações de fornecimento de *coffee break*, além de não terem sido programadas foram entregues sem tempo hábil para realização dos devidos processos licitatórios.

Por fim, acentue-se que 49% dos fornecedores contratados pelo TCE/SC em 2013 estão localizados na Grande Florianópolis (PT 9, fl. 335) e que este Tribunal, como já foi dito, não utiliza a modalidade licitatória “pregão eletrônico”, bem como, o Sistema de Registro de Preços.

No caso do pregão eletrônico, é importante lembrar que, na prática, esta modalidade licitatória tem permitido à Administração obter resultados mais significativos no que concerne à economia dos gastos públicos, em razão do aumento considerável no número de interessados na licitação e, conseqüentemente, na oferta de preços mais vantajosos.

Já o registro de preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e regulamentado no âmbito do TCE/SC pela Resolução nº 15/2007, é uma alternativa viável quando, pelas características do bem ou serviço, houver a necessidade de contratações frequentes, for mais conveniente a aquisição de bens com entrega parcelada ou quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de reavaliação dos procedimentos de compras do TCE/SC para priorização das aquisições de bens e serviços rotineiros (frequentemente), de consumo previsível e de um mesmo grupo/classe, por meio de processo licitatório, preferencialmente na modalidade pregão eletrônico, ou nos casos previstos na Resolução TCE nº 15/07, por meio de registro de preços.

Assim, cabe ao Tribunal de Contas:

- Aprimorar o processo de planejamento das compras de bens e serviços de um mesmo grupo, afastando a possibilidade de ocorrer fracionamento do objeto, nos termos do art. 2º c/c art. 23 §2º da Lei nº 8.666/93.

### **Comentários do Gestor**

O Tribunal de Contas de SC, por meio de sua assessoria, manifestou-se no seguinte sentido (item 14, fls.388/388v):

**14. Realização de compras diretas para o mesmo produto e para produtos de um mesmo grupo em valores superiores ao limite estabelecido para dispensa de licitação** (Itens 3.1.18 e 3.1.19 da conclusão do Relatório de Instrução DAE nº 23/2013)

Inicialmente, segundo a DAF, a auditoria se valeu de despesas ocorridas eventualmente em mais de um exercício, e que indevidamente somadas, ultrapassam o limite de R\$ 8.000,00, sem considerar a diferença de natureza ou objetivo da contratação.

Como exemplo, citam-se as aquisições de placas quimiogravadas, adquiridas parcialmente em 2011, para os aposentados; em 2012, para Gestores do TCE (Presidentes), relacionados à inauguração do novo prédio; e, outras 3 placas, em final de 2012, para incorporar à obra do novo prédio. Portanto, por data ou natureza, as despesas não alcançam R\$ 8.000,00.

Já as contratações dos serviços ou produtos listados no quadro 9 do relatório de auditoria (fls. 358), ocorridas durante o exercício de 2012 e 2013, foram para atender demandas especiais, tipo coffee breaks, em eventos não previsíveis. Outras contratações, porque foram tratadas genericamente como produtos ou acessórios de informática, e classificadas contabilmente dessa forma, mas que, na prática, por possuírem finalidades ou utilidades distintas, deveriam ter tratamento diferenciado.

Com relação às aquisições de telefones, que costumemente não alcançariam o valor anual de licitações, as despesas ocorreram em razão das mudanças inerentes à ocupação do novo prédio; imprevisíveis também foram algumas despesas com plotagens, banners e decalques, relacionadas a mudanças na previsão de ocupação no novo prédio.

Outra questão delicada a ser considerada pela auditoria são as compras de materiais de escritório, escolar e de treinamento, que incluem desde a aquisição de materiais de escritório, cujo planejamento é feito segundo as necessidades, até materiais para fins de trabalhos especiais e de treinamento, que nada tem em comum, razão que dificulta, ou até mesmo impossibilita, a aquisição conjunta.

Mesmo assim, apesar de justificável as contratações, a DAF observou que sempre orientou os requerentes para que ultimassem esforços no sentido de prever as necessidades de compras de forma a viabilizar a realização de licitações.

### **Análise dos comentários do Gestor**

No que trata dos apontamentos referentes à realização de compras diretas, discordando do entendimento da auditoria, assevera o TCE que os fatos relatados ocorreram para atender demanda eventual de produtos, ocorrida em mais de um exercício e classificados

indevidamente, e para atender necessidades imprevisíveis decorrentes da mudança e ocupação do novo prédio do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas, conforme demonstrado, no item 2.4 deste relatório, por meio de memorandos relativos aos exercícios de 2013 e 2014 informou que vem promovendo o planejamento de aquisição de bens e serviços para o período de 12 (doze) meses.

Diante do exposto, considerando-se a complexidade das questões verificadas e da peculiaridade do período analisado, permanece a situação constatada em face da necessidade de verificação das medidas corretivas e dos procedimentos adotados visando o aprimoramento do planejamento das aquisições de bens e serviços rotineiros (frequentes), de consumo previsível e de um mesmo grupo/classe, por meio de processo licitatório, preferencialmente na modalidade pregão eletrônico, ou nos casos previstos na Resolução TCE nº 15/07, por meio de registro de preços.

### **3. CONCLUSÃO**

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução nº TC-79/2013);

Considerando os comentários e as justificativas do gestor público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, constantes às fls. 383 a 403;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo as determinações e recomendações ao gestor público;

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao gestor a apresentação de um Plano de Ação, estabelecendo prazos para o cumprimento das determinações e recomendações (art. 5º da Resolução nº TC-079/2013);

Considerando que o gestor deverá apresentar Plano de Ação, que será analisado por esta Diretoria e, se aprovado, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal Pleno e o gestor responsável pelo órgão, servindo de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e a implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (art. 9º, §2º da Resolução nº TC-079/2013);

A Diretoria de Atividades Especiais conclui, com fulcro nos artigos 59, inc. V e 113 da Constituição Estadual c/c artigo 1º, inc. V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/00, sugerindo o seguinte:

**3.1.** Conhecer o Relatório de Auditoria Operacional realizada no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que avaliou o Sistema de Compras, as compras sustentáveis e o privilégio às micro e pequenas empresas, com abrangência nos anos de 2012 e 2013.

**3.2.** Conceder ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico (DOTC-e), com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-79/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação estabelecendo responsáveis, atividades e prazos visando o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações a seguir descritas:

**Determinações:**

**3.2.1.1.** Divulgar informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados, nos termos do inc. IV do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 (item 2.1.2.5 deste Relatório);

**3.2.1.2.** Exigir da contratada que inclua os procedimentos: termo de referência, resumo do edital, parecer jurídico, contrato e extrato do contrato no sistema AtendeNet, ainda não disponibilizados, constantes nos anexos I e II do Contrato nº 103/2012, decorrente do Pregão Presencial nº 42/2012, para prestação de serviços de locação de sistemas de informações integradas de Gestão Administrativa (item 2.3 deste Relatório);

**3.2.1.3.** Realizar compras diretas com fundamento no art. 24, II da Lei nº 8.666/93, somente para aquisição de bens e serviços eventuais, e cujos valores estejam restritos aos limites estabelecidos na lei para o exercício financeiro (item 2.5.1 deste Relatório);

### **3.2.2. Recomendações:**

**3.2.2.1.** Promover a capacitação dos servidores do Departamento de Licitações e Contratos do TCE/SC para realizar, diagnosticar e implementar compras públicas sustentáveis (item 2.1.2.2 deste Relatório);

**3.2.2.2.** Ampliar ações voltadas à motivação e conscientização dos servidores do TCE/SC para solicitação e utilização de produtos com características sustentáveis, principalmente quando da adoção específica de ações e da instituição da política de sustentabilidade própria deste órgão (item 2.1.2.2 deste Relatório);

**3.2.2.3.** Adotar banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina com especificação técnica sustentável e possíveis fornecedores (item 2.1.2.3 deste Relatório);

**3.2.2.4.** Adotar guia de compras públicas sustentáveis de orientação para as aquisições de produtos e serviços pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (item 2.1.2.3 deste Relatório);

**3.2.2.5.** Atualizar periodicamente o banco de dados de produtos sustentáveis passíveis de aquisição e o guia de compras públicas sustentáveis adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (item 2.1.2.3 deste Relatório);

**3.2.2.6.** Medir e acompanhar os resultados da implementação de medidas sustentáveis (produção de indicadores) no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (item 2.1.2.3 deste Relatório);

**3.2.2.7.** Adotar modalidade de Pregão Eletrônico para ampliação do universo de participantes, conforme estabelece a Lei Estadual nº 12.337/2002 (item 2.1.2.4 deste Relatório);

**3.2.2.8.** Divulgar a existência de banco de dados de produtos sustentáveis, a relação de bens sustentáveis, fornecedores, indicadores e outras práticas sustentáveis, de forma a fomentar uma atuação proativa na busca do uso sustentável dos recursos naturais, conforme art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 7º e 8º da Lei nº 12.527/2011 (item 2.1.2.5 deste Relatório)

**3.2.2.9.** Orientar e incentivar os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual e Municipal a adotarem medidas/critérios de sustentabilidade ambiental em suas compras públicas (item 2.1.2.5 deste Relatório);

**3.2.2.10.** Arquivar eletronicamente no sistema informatizado de compras todos os documentos que integram o processo licitatório (memorando, justificativa, autorização, liberação de recurso orçamentário, documentos de habilitação e propostas, publicações, autuação do processo, recursos, julgamentos, dentre outros), conforme o Anexo I do Contrato

nº 103/2012, que trata da descrição do objeto, módulo Licitação e Contratos (item 2.3 deste Relatório);

**3.2.2.11.** Disponibilizar o sistema informatizado de compras AtendeNet para a Consultoria Geral elaborar ou carregar o parecer jurídico dos processos licitatórios (item 2.3 deste Relatório);

**3.2.2.12.** Realizar planejamento e programação de aquisições considerando as necessidades gerais e específicas de produtos e serviços das unidades solicitantes, utilizando técnicas de previsão para quantificar e estimar as quantidades de produtos a serem adquiridos, considerando o consumo e utilização prováveis, nos termos do art. 15, § 7º, II da Lei nº 8666/93, a fim de proceder aos processos licitatórios pertinentes (item 2.4 deste Relatório);

**3.2.2.13.** Realizar inventário imediato e periódico dos produtos em estoque no almoxarifado e atualizar as informações referentes ao estoque no Sistema Informatizado de Compras (item 2.4 deste Relatório);

**3.2.2.14.** Normatizar o sistema de compras, definindo rotinas internas e padronizando procedimentos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (solicitações, autorizações, competências, atribuições, tramitações, planejamentos, formas de aquisição, prazos, recebimentos, inventários, controles de estoque, dentre outros) (item 2.4 deste Relatório);

**3.2.2.15.** Aprimorar o processo de planejamento das compras de bens e serviços de um mesmo grupo, afastando a possibilidade de ocorrer fracionamento do objeto, nos termos do art. 2º c/c art. 23 §2º da Lei nº 8.666/93 (item 2.5.2 deste Relatório).

**3.3.** Determinar ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que indique grupo ou pessoa de contato com o Diretoria de Atividades Especiais do TCE/SC para atuar como canal de comunicação na fase de monitoramento, que deverá contar com a participação de representantes das áreas envolvidas na implementação das determinações e recomendações.

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 11 de novembro de 2015.

LEONIR SANTINI  
AUDITOR FISCAL DE CONTROLE EXTERNO

MIRIAN TERESINHA DEMONTI ROSA  
AUDITORA FISCAL DE CONTROLE EXTERNO



MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR  
COORDENADORA

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Luiz Eduardo Cherem, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

ROBERTO SILVEIRA FLEISCHMANN  
DIRETOR